RAPPORT ANNUEL 1988-1989

Protecteur du CITOYEN

90-05269/

Dépôt légal — 4e trimestre 1989
Bibliothèque nationale du Québec

ISBN: 2-551-12261-9
ISSN: 0701-5984

Monsieur Jean-Pierre Saintonge
Président de l'Assemblée nationale
Hôtel du Gouvernement
Québec

Monsieur le Président,

Conformément à l'article 28 de la Loi sur le Protecteur du citoyen, j'ai l'honneur de vous transmettre le dix-neuvième rapport annuel de mes activités et de mes recommandations. Ce rapport couvre la période du 1er avril 1988 au 31 mars 1989.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de mes sentiments distingués.

Le Protecteur du citoyen,

Daniel Jacoby

Sainte-Foy, le 4 décembre 1989

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION 7

I QUELQUES ENQUÊTES DU PROTECTEUR DU CITOYEN 20

A– Les ministères 20

- Le ministère de l'Enseignement supérieur et de la Science 20
- Le ministère de l'Environnement 27
- Le ministère de la Justice 29
- Le ministère du Loisir, de la Chasse et de la Pêche 33
- Le ministère de la Main-d'oeuvre et de la Sécurité du revenu 35
- Le ministère du Revenu 40
- Le ministère de la Santé et des Services sociaux 45
- Le ministère de la Sécurité publique 47
- Le ministère des Transports 51

B– Les organismes 56

- La Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances 56
- La Commission des normes du Travail 59
- La Commission de la santé et de la sécurité du travail 61
- La Régie de l'assurance automobile du Québec 67
- La Régie de l'assurance-maladie du Québec 73
- La Régie des rentes du Québec 75

II QUELQUES DONNÉES ADMINISTRATIVES 79

A– Les ressources budgétaires 79

B– Les ressources humaines 80

C– Les statistiques 81

I N T R O D U C T I O N

Depuis mon entrée en fonction, le 31 août 1987, j'ai pu davantage cerner la situation des personnes qui ont des démêlés avec l'Administration gouvernementale.

À l'égard de nombreux aspects de sa vie quotidienne, le citoyen doit nécessairement s'adresser à des ministères et organismes pour réclamer les avantages ou les indemnités prévus par des programmes gouvernementaux. Ainsi, la personne économiquement défavorisée n'a d'autre choix que de recourir au régime de sécurité du revenu (aide sociale), la victime d'un accident de la circulation, au régime d'assurance automobile (RAAQ), la personne âgée, au régime de sécurité de la vieillesse et au régime de rentes, l'entrepreneur qui veut enregistrer une raison sociale ou incorporer une entreprise au Québec, au ministère de la Justice ou à l'Inspecteur général des institutions financières. De même, le contribuable qui reçoit un avis de cotisation doit nécessairement transiger avec le ministère du Revenu.

Le citoyen doit donc, dans tous ces cas, faire face à des monopoles. Si un différend surgit, il devra alors, pour défendre ses droits, affronter des organisations puissantes, dotées d'experts et de ressources considérables. Règle générale, le citoyen est donc dans un état d'infériorité par rapport à ces ministères et organismes.

Il arrive également que le citoyen soit peu informé de ses droits ou encore les ignore totalement. Parfois l'Administration elle-même ne lui fournit pas toute l'information adéquate. Dans certains cas, des personnes voient des portes se fermer devant elles sans explication suffisante et, dans d'autres, elles ne comprennent pas les décisions prises à leur égard. Plusieurs, qu'il s'agisse d'individus, d'associations ou d'entreprises, ne peuvent se retrouver dans les dédales ou les hésitations de l'Administration. Certains craignent non seulement de contester des décisions gouvernementales mais, bien plus, de demander des renseignements par crainte de représailles. Le plus souvent, la privation de droits affecte non seulement leur situation financière mais provoque même des séquelles irréversibles sur les plans psychologique, social et familial.

Lors de ma comparution devant la Commission des institutions de l'Assemblée nationale, le 2 mars 1989, le député de Marquette, en son nom et au nom de ses collègues, soulignait à ce propos: «... nous recevons régulièrement des citoyens et des citoyennes qui vivent bien souvent, malheureusement, des situations désolantes face au gouvernement ou à différents ministères ou organismes». Ainsi, avant même de s'adresser à l'appareil gouvernemental, plusieurs citoyens sont déjà victimes d'accidents, de crimes, du système économique ou de leur condition personnelle. D'autres sont freinés par des barrières culturelles ou linguistiques et lorsque l'Administration leur refuse un droit, ils deviennent doublement victimes.

Enfin, plusieurs réclament l'aide du Protecteur pour des litiges les opposant à des secteurs de l'Administration gouvernementale qui ne relèvent pas de notre juridiction. Ils ne comprennent pas ou n'acceptent pas alors que le Protecteur du citoyen ne puisse rien faire pour eux qui se prétendent victimes d'injustices commises dans des services pourtant publics. La frustration est alors encore plus grande.

Les citoyens, lorsqu'ils s'adressent à nous, sont souvent angoissés ou frustrés. Dans ce contexte, le Protecteur du citoyen, en intervenant pour corriger des injustices, joue un rôle de contrepoids à la lourdeur et aux excès de la bureaucratie gouvernementale. Il intervient parfois au nom de l'équité pour contrer la

rigueur administrative de l'appareil de l'État et, dans d'autres cas, il voit à faire triompher la justice sur l'arbitraire ou l'illégalité.

EN DEHORS DES RÈGLES ADMINISTRATIVES, POINT DE SALUT!

On peut affirmer que, de manière générale, il existe une bonne collaboration entre les ministères et organismes du gouvernement et les services du Protecteur du citoyen. Cette collaboration repose sur la crédibilité de l'Institution qui s'est développée avec les années à travers nos rapports constants avec l'Administration. Cette collaboration découle également du fait que, suite à une plainte, les représentants du Protecteur interviennent non pas pour trouver un coupable mais pour tenter de clarifier une situation apparemment problématique pour un citoyen. Lorsque la plainte s'avère fondée, nous tentons d'amener l'Administration à réparer l'injustice dans un contexte de dialogue et de persuasion, voire de médiation.

Toutefois, dans certains dossiers, la collaboration finit par s'estomper. Cela se produit surtout lorsque notre enquête révèle que ce n'est pas la décision même du fonctionnaire qui doit être mise en cause, mais plutôt la règle que le fonctionnaire applique. En effet, d'une manière générale, les fonctionnaires appelés à prendre des décisions à l'égard des citoyens ne font qu'appliquer un ensemble d'instructions, de directives ou de politiques décidées par les autorités administratives. Si ces normes ou ces règles sont parfois illégales parce qu'elles vont carrément à l'encontre des lois ou des règlements, il arrive aussi qu'elles ne pourvoient pas à toutes les situations. Dans certains cas particuliers, il faut convaincre l'Administration de déroger à la règle ou encore, de la changer pour prévenir des problèmes semblables. Il arrivera également que la règle elle-même soit, dans son ensemble, injustifiée ou irréaliste. En somme, dans tous ces cas, le Protecteur du citoyen est appelé à demander des modifications ou des dérogations à des règles.

Il est évident que notre position est alors dérangeante, car elle suppose que l'Administration et, surtout, la haute direction d'un ministère ou d'un organisme, sera invitée à réviser ses règles en cours d'année ou à leur donner une interprétation plus large. Même si, majoritairement, les ministères et organismes font preuve d'ouverture et de souplesse pour trouver une solution aux cas que nous leur soumettons, il reste qu'une minorité d'entre eux font preuve d'une rigidité surprenante.

Voici quelques-uns des motifs invoqués par ces ministères ou organismes pour refuser de suivre notre recommandation:

- «Il faudrait modifier la programmation informatique...»
- «Cela nécessiterait des modifications à nos formulaires ou à nos systèmes...»
- «Nos règles sont pour l'année en cours et elles ne seront changées que pour une année subséquente...»
- «Nos règles ont été établies adéquatement et, même si le Protecteur du citoyen les trouve déraisonnables ou injustes, elles sont légales et elles le demeurent tant qu'un tribunal ne les aura pas invalidées...»
- «Nos règles ont été soumises à nos avocats qui se disent d'accord avec nous...»
- «On ne peut accepter des exceptions à la règle pour les cas soumis, car cela engendrerait une injustice pour ceux qui n'ont pas adressé de plaintes au Protecteur du citoyen...»

- «On ne peut rien changer, c'est une décision politique...»
- «On ne peut accepter des exceptions, car cela créerait des précédents et nous risquons d'être pris à régler de nombreuses autres décisions pour des cas similaires...»
- «On ne peut changer cette règle parce que nous sommes à revoir l'ensemble de nos règles et que le tout sera examiné en temps opportun...»

Je ne crois pas nécessaire de démontrer ici la faiblesse de chacun des motifs invoqués pour ne rien faire ou pour remettre le règlement du dossier à plus tard.

Je dois cependant conclure que les quelques administrateurs qui réagissent ainsi pratiquent une rigueur administrative démesurée et sans rapport avec les objectifs recherchés par les gouvernements et le législateur lorsque des lois sont adoptées pour mettre en oeuvre des programmes.

Pour moi, la rigueur administrative appliquée de cette manière n'est pas un devoir de la fonction publique. Tout ce que dit à cet égard la Loi sur la fonction publique, c'est que les fonctionnaires doivent agir dans l'intérêt public avec loyauté, avec compétence, avec impartialité, avec diligence et traiter les citoyens avec les égards qui leur sont dus. Pour les quelques bureaucrates qui s'assoient sur les règles administratives qu'ils ont eux-mêmes adoptées, il ne semble pas y avoir de vérité en dehors de ces règles. À titre de membre de la Commission des institutions de l'Assemblée nationale, le député de Taillon, a exprimé sensiblement la même idée, en parlant de «l'empire de la norme», de «l'empire du règlement» et de «l'empire de la bureaucratie».

Si marginal soit-il, l'état d'esprit manifesté par ces fonctionnaires bureaucrates laisse croire que la rigueur administrative est absolument synonyme d'efficacité et que l'efficacité est toujours synonyme de qualité; ce qui est faux. C'est comme si on gérait d'abord des systèmes en oubliant qu'ils ont été conçus pour mettre en oeuvre des lois adoptées au bénéfice des citoyens et non simplement pour la commodité et la sécurité de ceux qui élaborent et appliquent ces systèmes.

C'est comme si la rigueur administrative avait le monopole de la vérité. Je pense que ces quelques bureaucrates devraient repenser leur système de valeurs plutôt que d'asseoir leur action ou leur inaction sur la valeur de leurs systèmes.

CE QUE DISENT LES STATISTIQUES

Les citoyens et les citoyennes s'adressent de plus en plus au Protecteur

La progression des demandes adressées au Protecteur du citoyen cette année a plus que doublé par rapport à l'an dernier et s'est élevée à 21 970. Alors que les demandes augmentaient de 11 % pour 1987-1988 en regard de 1986, cette croissance a atteint plus de 22 % cette année.

Parmi les citoyens et les citoyennes qui se sont adressés au Protecteur cette année, 15 % réclamaient un renseignement ou un simple conseil et 85 %, soit 18 715, formulaient une plainte. Malheureusement, dans 59 % de ces cas, nous n'avons pu mener une enquête, majoritairement parce que les problèmes soumis n'étaient pas de notre ressort.

Notre service est moins rapide

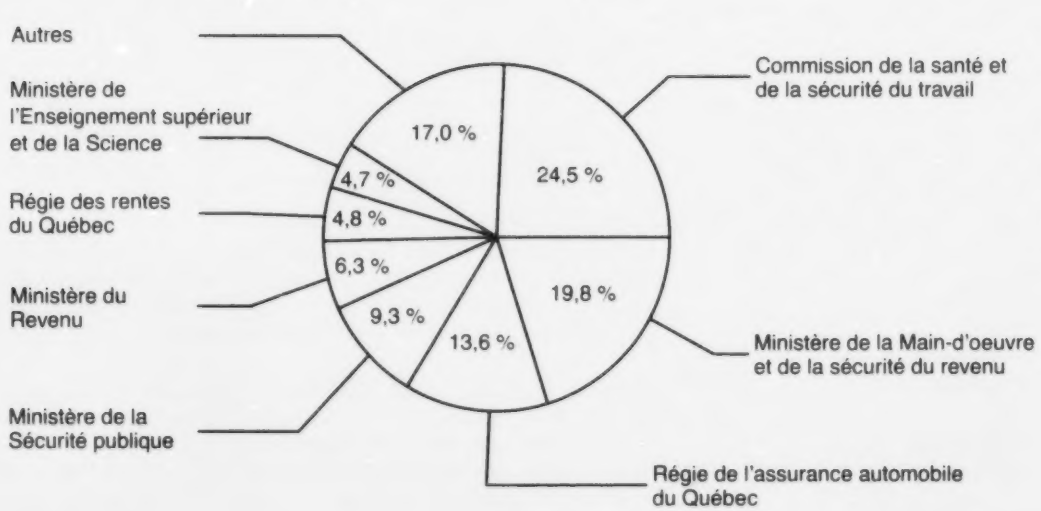
Le phénomène le plus marquant de l'année 1988-1989 est sans contredit la hausse de près de 35 % des demandes justifiant notre intervention auprès des ministères et organismes. Cette croissance exceptionnelle amène cependant une conséquence pénible pour les citoyens: notre capacité à intervenir rapidement diminue. Alors que nous intervenions en moins d'une semaine pour 15 % des plaintes en 1987-1988, 9 % seulement de ces plaintes ont pu être traitées dans ce délai cette année. De la même façon, les enquêtes réalisées en moins d'un mois sont passées de 51 % à 34 %. Par conséquent, les interventions en cours s'accumulent et notre capacité d'absorber un tel rythme de croissance est maintenant dépassée.

J'avais indiqué, dans le dernier rapport annuel, que je craignais que les effectifs soient insuffisants à court terme pour continuer à intervenir rapidement. C'est exactement ce qui s'est produit. De leur côté, les citoyens n'acceptent pas facilement que le Protecteur n'intervienne pas avec célérité d'autant plus que, dans la majorité des cas, ils sont déjà victimes de délais déraisonnables de la part de l'Administration. Je crains même que la croissance des dossiers n'affecte la qualité de nos interventions au détriment des personnes qui ont recours à nos services...

Les plaintes demeurent pertinentes

Les causes de lésions constatées au cours de l'année 1988-1989 se sont avérées encore sensiblement les mêmes que par les années passées. Le délai déraisonnable dans le traitement des dossiers demeure la source première de lésion avec 38 % des cas. Des erreurs de fait et de droit ont été constatées dans 15 % de nos interventions alors que, dans autant de cas, nous avons dû attribuer le préjudice à des négligences ou des maladresses. De plus, la proportion de plaintes fondées s'est maintenue.

Les plaintes justifiant notre intervention visaient 63 ministères et organismes. Sept d'entre eux ont fait l'objet de 83 % de toutes nos interventions.



Signalons enfin que trois de ces organismes et ministères ont connu des croissances exceptionnelles, contribuant fortement à la hausse générale: la Régie des rentes du Québec, avec une augmentation de 113 %, le ministère de la Sécurité publique avec 72 %, et la Commission de la santé et de la sécurité du travail avec 66 %.

À QUAND L'HEURE JUSTE SUR LE DEGRÉ D'INSATISFACTION DES CITOYENS?

Les plaintes adressées au Protecteur ne représentent qu'une partie des plaintes formulées par les citoyens à l'égard des ministères et organismes. Plusieurs formulent leurs plaintes à d'autres paliers, y compris au bureau du ministre, directement ou par l'intermédiaire d'un député.

Mais peu de ministères et d'organismes connaissent le nombre réel de plaintes qui les concernent et, encore moins, savent comment ces plaintes sont réglées. Pourtant, certains ont établi des systèmes sophistiqués et informatisés qui leur permettent d'administrer et de contrôler. Mais, en ce qui a trait au degré de satisfaction de la clientèle, c'est souvent le néant. En 1989, cette situation me paraît paradoxale.

QUE LES MINISTÈRES ET ORGANISMES SE PRENNENT EN MAIN POUR AMÉLIORER LES SERVICES À LA CLIENTÈLE

Je considère que les ministères et organismes du gouvernement sont les premiers responsables des injustices qu'ils causent aux citoyens et citoyennes du Québec, et je pense qu'ils doivent, en tout temps, prendre les moyens pour éviter ces injustices en contrôlant constamment la qualité de leurs services. Il me paraît donc essentiel que les autorités politiques et administratives de chaque ministère et de chaque organisme connaissent bien toutes les raisons pour lesquelles les citoyens se plaignent afin que, par la suite, ils puissent être en mesure de remédier aux problèmes à la source. Certes, quelques ministères ou organismes ont adopté des programmes de contrôle de qualité. Malheureusement, le service à la clientèle n'est pas toujours la préoccupation première de toutes les administrations publiques, peut-être à cause du manque de concurrence qui ne les oblige pas à être aussi compétitives que les entreprises privées.

Pour améliorer la qualité des services je crois nécessaire, entre autres mesures, que l'on nomme dans chacun des ministères et organismes du gouvernement du Québec, une personne en autorité qui soit responsable des processus de traitement des plaintes adressées à tous les niveaux de l'organisation et qui coordonne l'ensemble. Elle disposera ainsi de toutes les informations permettant d'établir des programmes de qualité. Il faut également que les autorités s'assurent que toutes les plaintes soient traitées correctement et dans un délai acceptable.

Devant la Commission des institutions de l'Assemblée nationale, j'ai abordé le sujet en ces termes:

> «Il faudra notamment que les ministères et organismes se dotent de mécanismes internes de traitement des plaintes ou améliorent les mécanismes

existants de manière non seulement à répondre aux plaintes, mais aussi pour identifier, de manière systémique et systématique, les sources de lésion et ainsi modifier les politiques, les directives, les règlements, voire la loi en cause. Un tel contrôle de qualité aura inévitablement pour effet de réduire les lésions.»

Je crois que cette recommandation s'inscrit bien dans le rôle préventif que doit exercer le Protecteur du citoyen en vue de réduire ou d'annuler les causes de lésions.

Quelques ministères ou organismes ont entrepris des démarches qui, sans nécessairement être complètes, constituent des éléments de réponse à un tel appel.

Certains se demandent peut-être si le Protecteur du citoyen, en proposant de telles mesures, ne perdra pas sa raison d'être. Je ne le crois assurément pas. Le Protecteur du citoyen, outre ses fonctions traditionnelles, pourra conseiller les ministères et organismes dans l'établissement de tels mécanismes et pourra même, après coup, en vérifier l'efficacité. Il pourra également les aider à identifier les sources de plaintes et d'injustices et collaborer avec eux à les réduire ou à les faire disparaître.

QUE S'EST-IL PASSÉ DEPUIS LE DERNIER RAPPORT ANNUEL?

Le Protecteur du citoyen est entendu par l'Assemblée nationale

Pour lui assurer sa nécessaire indépendance du pouvoir exécutif (ministères et organismes du gouvernement), le Protecteur du citoyen est nommé par l'Assemblée nationale, c'est-à-dire par les députés de tous les partis politiques. En effet, pour agir en toute liberté, le Protecteur du citoyen ne peut être un employé du gouvernement dont il scrute l'action et les comportements. Il est un officier de l'Assemblée nationale et, à ce titre, il rend compte de ses activités à cette dernière par la production de son rapport annuel.

Or, le seul dépôt du rapport annuel a peu d'intérêt s'il n'est suivi d'une rencontre formelle avec les députés eux-mêmes, de manière à pouvoir discuter des activités du Protecteur du citoyen et de ses préoccupations à l'égard des droits des citoyens.

En accord avec le Président de l'Assemblée nationale et les leaders des partis politiques à l'Assemblée, le Protecteur du citoyen a donc été entendu par la Commission des institutions de l'Assemblée nationale[1], le 2 mars 1989. C'était la première fois que l'Assemblée nationale rencontrait le Protecteur du citoyen pour échanger avec lui sur son rapport annuel.

Les auditions ont duré une journée et furent l'occasion de discussions fructueuses et non partisanes. J'ai également profité de l'occasion pour proposer

1. Mme Madeleine Bleau (comté de Groulx), M. Gaston Blackburn (comté de Roberval), M. Jacques Brassard (comté de Lac-Saint-Jean), M. Pierre A. Brouillette (comté de Champlain), M. Guy Chevrette (comté de Joliette), M. Claude Dauphin (comté de Marquette), M. Réjean Doyon (comté de Louis-Hébert), M. Claude Filion (comté de Taillon), M. Gérald Godin (comté de Mercier), M. Jean-Pierre Jolivet (comté de Laviolette), M. John Kehoe (comté de Chapleau), M. Serge Marcil (comté de Beauharnois).

aux députés certaines mesures visant à améliorer la qualité des rapports entre les fonctionnaires du gouvernement et la population. La presque totalité de nos suggestions ont été substantiellement entérinées et la Commission dans son rapport à l'Assemblée nationale a donc recommandé:

> «Que de façon générale, les ministères et organismes collaborent avec le Protecteur du citoyen et intensifient leurs efforts afin de réduire, dans la mesure du possible, les causes d'insatisfaction qui pourraient nuire aux rapports harmonieux entre l'administration et les citoyens...;

et que le gouvernement:

> «... examine la possibilité et l'opportunité d'étendre la juridiction du Protecteur du citoyen aux municipalités et à toutes les institutions paragouvernementales et périgouvernementales, comme les institutions faisant partie du réseau de la santé et des services sociaux, les organismes scolaires et les sociétés d'État, ou, à défaut, que ces institutions mettent sur pied leur propre service d'ombudsman;
>
> «... examine à l'intérieur des ministères et des organismes sous la juridiction du Protecteur du citoyen, les causes de lésion et qu'il fasse le point sur les mécanismes de règlement des litiges mis en place à l'intérieur de ces ministères et de ces organismes;
>
> «... évalue la possibilité pour ces ministères et organismes de se doter de nouveaux mécanismes internes de traitement des plaintes, et qu'il identifie les mécanismes de règlement à l'amiable, de conciliation et de médiation que les ministères et les organismes peuvent utiliser pour régler leurs différends avec les contribuables;
>
> «... réévalue le budget et les effectifs du Protecteur du citoyen ainsi que le rôle ambigu et délicat du Conseil du trésor dans l'octroi des crédits budgétaires à celui-ci.»

La Commission a également demandé au Président de l'Assemblée nationale de modifier le Règlement de l'Assemblée pour que la Commission des institutions entende annuellement le Protecteur du citoyen.

Le recours au Protecteur du citoyen continue d'être un faux espoir pour bon nombre de citoyens

Dans mon dernier rapport annuel, je notais que, à cause du mandat restreint du Protecteur du citoyen qui n'a juridiction que sur les ministères et organismes du gouvernement dont les employés sont des fonctionnaires, beaucoup de citoyens qui font affaire avec des services publics ne peuvent se prévaloir du recours au Protecteur du citoyen. Par exemple, les personnes âgées qui vivent dans des centres d'accueil, les malades qui séjournent dans les hôpitaux, les usagers des sociétés d'État, les parents ou élèves dans le réseau scolaire. Je mentionnais également que les citoyens ne disposaient pas d'un tel recours à l'égard de leur administration municipale.

Pour l'ensemble de ces services, j'ai dû, en 1988-1989, refuser de donner suite à 1 991 plaintes dont 490 concernaient les organismes du réseau de la santé et des services sociaux, 591 visaient le réseau scolaire et 736 touchaient des municipalités.

Ceux ou celles qui éprouvent des difficultés avec les organismes de ces secteurs n'ont généralement pas la possibilité d'adresser leurs plaintes à une personne indépendante et impartiale autorisée à intervenir en leur nom pour faire enquête

et obtenir que les injustices soient corrigées. Ils doivent d'abord s'adresser aux patrons de ces organismes ou à leurs représentants. Or, s'il peut être efficace pour régler certaines situations, ce recours a des limites puisque l'organisme, à la fois juge et partie, ne peut être totalement impartial et objectif à l'égard des plaintes qui lui sont adressées. Par ailleurs, le recours aux tribunaux pour régler les litiges qui peuvent survenir avec ces organismes est, pour un grand nombre de personnes, souvent inaccessible, à cause des délais et surtout des coûts. Dans certaines situations, même un tribunal ne pourrait valablement régler le différend. C'est d'ailleurs ce qu'exprimait, en 1985, le juge en chef Dickson, au nom de la Cour suprême du Canada:

> «Les pouvoirs de l'ombudsman lui permettent d'aborder des problèmes administratifs que les pouvoirs judiciaire, législatif et exécutif ne peuvent résoudre efficacement.»

C'est pourquoi j'écrivais que le gouvernement «devait étendre la juridiction du Protecteur du citoyen aux secteurs parapublic et péripublic», c'est-à-dire aux autres organismes de l'Administration publique avec lesquels la population traite tout autant.

Lors de mon intervention devant la Commission des institutions de l'Assemblée nationale, je souhaitais ardemment que:

> «... les clientèles des secteurs parapublic et péripublic puissent avoir recours à un mécanisme léger de règlement des différends, un mécanisme indépendant qui permettrait aux personnes qui se considèrent victimes d'injustices ou de négligences de voir leurs plaintes traitées en toute objectivité. C'est le prix qu'il faut payer pour que la population, qui fait affaire avec les services publics financés ou contrôlés par l'État, puisse valablement exercer ses droits ou tirer les avantages que lui confèrent les lois du Québec. Des recours sur papier ou des recours complexes ou onéreux ne répondent en rien aux besoins de la majorité de la population.»

Dans les faits, les autorités publiques ont commencé à réaliser que les citoyens et les citoyennes ont vraiment besoin d'un recours gratuit, accessible et relativement expéditif.

Ainsi, en décembre 1988, l'Assemblée nationale a modifié la Charte de la Ville de Québec pour lui permettre de conclure une entente avec le Protecteur du citoyen, afin que ses citoyens puissent faire appel à nos services lorsqu'ils se considèrent victimes d'injustices de la part des fonctionnaires municipaux.

En juin 1989, l'Assemblée nationale a adopté une loi créant la fonction de commissaire aux plaintes en matière de protection du territoire agricole pour défendre les intérêts des producteurs agricoles qui s'estiment lésés par des règlements municipaux.

Elle a également créé par loi la fonction de commissaire aux plaintes des clients des distributeurs d'électricité pour les usagers d'Hydro-Québec et des autres fournisseurs d'électricité.

Toujours dans le même ordre d'idées, la Commission des institutions de l'Assemblée nationale a pour sa part retenu la proposition du Protecteur du citoyen à l'effet que sa juridiction devrait être élargie. À cet égard, le député de Marquette soulignait, lors de la Commission parlementaire, que «tout le monde s'entendait pour dire que son rôle ou sa juridiction devait être accru.»

Je pense que ces gestes ou ces paroles sont un pas dans la bonne direction. Le gouvernement, en instituant des commissaires aux plaintes dans deux domaines spécifiques, a certes créé un mécanisme de recours facilement accessible. Mais on doit, pour l'avenir, s'inquiéter de la multiplication des «ombudsmans

exécutifs» qui ne relèvent pas d'une autorité complètement indépendante et qui ne disposent pas de pouvoirs complets pour assumer leur mandat.

Les recours trompeurs et les citoyens

Je soulignais également, dans mon dernier rapport annuel, que nombre de lois, en envoyant le citoyen devant les tribunaux judiciaires ou administratifs, créent des recours trompeurs à cause des délais et des coûts inhérents aux procédures judiciaires devant ces tribunaux. Je notais que ces lois ne permettent pas le règlement des litiges à l'amiable parce qu'elles conduisent inévitablement à la judiciarisation des problèmes de la vie de tous les jours. Je proposais donc que le gouvernement favorise plutôt des mécanismes de «justice douce», de «justice légère», comme la conciliation, la médiation ou l'arbitrage. Ces mécanismes répondent davantage aux besoins de la population. Le recours au tribunal doit être considéré comme un recours ultime et exceptionnel après que tous les autres moyens de règlement ont échoué.

C'est ce qu'a fait le ministre de la Justice en matière de droits de la personne; il a allégé la Charte, le mécanisme de traitement des plaintes par la Commission des droits et a invité celle-ci à examiner les possibilités de règlements à l'amiable ou, au besoin, de recours à l'arbitrage. Sans me prononcer sur le fond de cette réforme qui a également donné naissance au Tribunal des droits de la personne, je dois reconnaître que le ministre a compris que l'accès à la justice passait aussi par des mécanismes de justice allégés.

Pour sa part, la Régie du logement a, en 1988, adopté ou renforcé des mécanismes de justice légère. Elle a offert aux justiciables qui présentent une demande, l'intervention d'un conciliateur. Dans près de 11 000 dossiers, l'offre fut acceptée par les demandeurs et, à 75 %, par les défendeurs. Des ententes sont intervenues dans 83 % des dossiers soumis à la conciliation du gré des parties et ont notamment permis de fixer le montant du loyer, d'apporter des modifications au bail, et de régler des cas de reprise de possession et l'exécution de certaines obligations.

De plus, dans l'un de ses bureaux de Montréal, à Québec, ainsi qu'au Service de renseignements téléphoniques desservant la région de Québec, la Régie du logement a mené une expertise-pilote de conciliation préventive dans le cadre de demandes d'information. C'est ainsi que les fonctionnaires communiquent tour à tour avec les parties concernées pour tenter d'en arriver à un règlement satisfaisant pour tous, avant même le dépôt d'une demande.

Je ne peux que me réjouir de ces initiatives et encourager toutes les personnes en autorité à développer de tels mécanismes de justice douce.

On empêche le Protecteur du citoyen de faire des enquêtes et on lui refuse également d'assumer pleinement ses responsabilités auprès des populations autochtones, des minorités ethniques et culturelles et des angloquébécois

L'an dernier, je demandais que le Protecteur du citoyen ne soit plus dans l'obligation de discuter de ses budgets avec le Conseil du trésor mais plutôt avec l'Assemblée nationale de qui il relève. Dès décembre 1988, le président du Conseil du trésor, trouvant la présente situation «ambiguë et délicate», recommandait au Président de l'Assemblée nationale que les crédits budgétaires du Protecteur du citoyen soient étudiés par le Bureau de l'Assemblée nationale.

Le président refusa alors d'accéder à la demande, invoquant notamment des problèmes d'ordre juridique.

J'ai par la suite saisi la Commission des institutions de l'Assemblée nationale de ce problème, et la Commission, à l'unanimité, a recommandé au gouvernement d'examiner la question à fond. D'ailleurs, l'un des députés, membre de la Commission, notait:

> «.. Le Conseil du trésor représente le gouvernement. Le Protecteur du citoyen critique le gouvernement. Alors, y aurait-il quelque chose de plus simple que de couper les fonds du Protecteur du citoyen pour être bien sûr qu'il parle un peu moins? Pour qu'il fasse un peu moins bien son travail? Je pense que c'est une tentation qui est trop dangereuse pour la laisser comme telle...»

Dans les faits, c'est ce qui est arrivé sur deux points. D'une part, j'avais demandé des argents additionnels pour compléter l'enquête que j'ai amorcée sur les délais des tribunaux administratifs. Cette enquête devait mener à des recommandations précises pour abréger les délais qui sont devenus, dans bien des cas, absolument déraisonnables. À cet égard, on a refusé de recommander les crédits parce qu': «... un nouveau projet de loi sur les tribunaux administratifs est présentement à l'étude et que le ministre de la Justice annonçait récemment la mise sur pied d'un groupe de travail devant se pencher sur la question de l'accessibilité à la justice administrative».

Cela signifie-t-il que le Protecteur du citoyen, devra, à l'avenir, déléguer son pouvoir d'enquête aux ministères et organismes du gouvernement? La réalité dépasse la fiction. Voici une façon élégante d'empêcher le Protecteur du citoyen de remplir son mandat à l'égard de la population, alors que j'écrivais, dans mon dernier rapport annuel, que les délais des tribunaux administratifs étaient de plus en plus longs et devenaient, dans plusieurs cas, des dénis de justice.

J'avais également demandé des budgets supplémentaires pour pouvoir donner aux membres des populations autochtones, des communautés ethniques et culturelles, ainsi qu'aux Québécois de langue anglaise, les mêmes services que nous rendons actuellement à la population en général. Cela nécessitait une campagne d'information auprès de ces clientèles et le recrutement à nos bureaux de personnel émanant de ces milieux. On n'a même pas daigné étudier spécifiquement cette demande mais on a plutôt indiqué que le fait de nous allouer des effectifs supplémentaires pour faire du rattrapage dans des secteurs où nous étions déjà débordés, était amplement suffisant! J'ai donc récidivé mais sans plus de succès.

Voici une façon élégante de ne pas régler un problème de fond et d'empêcher le Protecteur du citoyen de remplir pleinement son mandat à l'égard de tous les citoyens du Québec, quelle que soit leur origine ou leur langue.

POUR UNE PLUS GRANDE DÉFENSE DES DROITS DE TOUS LES CITOYENS EN GÉNÉRAL ET DE CEUX QUI EN ONT LE PLUS BESOIN

Mieux connaître le Protecteur du citoyen

Je mentionnais l'an dernier que notre bureau s'était livré à un exercice de planification stratégique pour se doter d'objectifs précis qui devraient ultimement aider davantage les citoyens et les citoyennes à mieux connaître nos services

lorsqu'ils s'estiment lésés par l'action ou l'inaction de la machine gouvernementale. À cet égard, je dois dire que malgré nos budgets restreints et une insuffisance chronique de personnel, nous avons fait certains réaménagements qui nous ont permis de produire quelques documents d'information. Nous disposons d'une chronique régulière dans la revue Justice: «La page du Protecteur». Nous produisons, dix fois par année, un dossier d'enquête qui explique, de manière simple, la façon dont une plainte a été réglée par nos services. Toutefois, nous n'avons pu, faute de budget, produire notre dépliant dans d'autres langues que le français et l'anglais, alors que le besoin se fait sentir pour plusieurs communautés culturelles.

Nous avons en outre participé à plusieurs émissions de radio et de télévision et répondu à des entrevues sollicitées par des journalistes de la presse écrite et électronique. Nous n'avons pas hésité à donner des conférences à des groupes qui voulaient plus de renseignements sur nos services, et nous avons participé à des expositions afin de rencontrer le public.

Malgré tout, je constate que seulement une infime partie de la population connaît l'existence et le rôle du Protecteur du citoyen. Je crois qu'il est de notre devoir de nous faire connaître davantage de façon à mieux servir les personnes qui s'estiment victimes d'injustices de la part de l'Administration publique. Il est de notre devoir de faire en sorte qu'elles sachent que le Protecteur du citoyen existe, qu'il y a un recours simple, gratuit et relativement rapide pour certains problèmes.

À cet égard, le député de Louis-Hébert, lors de l'audition du protecteur du citoyen par la Commission des institutions énonçait:

> «... quiconque n'est pas satisfait des services qui lui sont rendus par l'appareil gouvernemental a le droit de réclamer justice... il doit pouvoir compter sur la compréhension, ou l'attention, sur la compétence de ceux qui sont là pour le servir et s'il y a des accrocs, si ça ne marche pas, ... il doit faire appel – c'est là l'intervention nécessaire indispensable du Protecteur du citoyen – à cet organisme qu'est le Protecteur du citoyen.»

Les minorités ethniques et culturelles, les populations autochtones et les anglophones du Québec

Nous avons tenté d'identifier les raisons pour lesquelles les Québécois d'expression anglaise, les membres des communautés ethniques et culturelles, ainsi que les populations autochtones n'utilisent pas nos services dans la même proportion que les francophones du Québec en général. Nous croyons que cette situation découle de deux facteurs principaux: d'une absence d'information sur nos services et de l'existence de barrières culturelles et linguistiques qui limitent le recours au Protecteur du citoyen. Nous avons donc élaboré un plan d'action visant à nous faire mieux connaître de ces personnes, et à leur offrir un service qui tienne compte de ces barrières. Je vais donc encore une fois présenter une demande, à cette fin, au gouvernement.

Nous avons également, en cours d'année, contribué à la tenue d'un séminaire sur la protection des droits organisé par le Centre de recherche action sur les relations raciales (CRARR). Ce séminaire, qui regroupait de nombreux intervenants qui font affaire avec les membres des communautés ethniques, a permis de fournir les informations appropriées sur le rôle du Protecteur du citoyen et des autres personnes qui, dans le secteur public et le secteur privé, jouent un rôle de protection des droits.

Les bénéficiaires du réseau de la santé et des services sociaux

a) Un projet-pilote: un protocole d'entente avec le Centre hospitalier régional De Lanaudière

J'ai pu constater que les personnes qui séjournent dans les hôpitaux ou les centres d'accueil (le Protecteur du citoyen n'a pas le pouvoir d'intervenir pour les personnes qui s'estiment lésées par l'hôpital ou le centre d'accueil) peuvent, dans certains cas, s'adresser à un «ombudsman». Il s'agit d'un employé que l'institution a désigné pour recevoir les plaintes des bénéficiaires en rapport avec les problèmes que ceux-ci vivent dans l'institution. Or, ces mêmes personnes ont parfois un problème avec la Sécurité du revenu ou avec la Curatelle publique. Elles doivent alors s'adresser à nos bureaux de Montréal ou de Sainte-Foy, ou encore porter plainte à l'ombudsman de l'hôpital qui, lui, voit à référer la plainte à nos bureaux. Nous avons donc pensé qu'il pourrait être plus simple pour ces personnes hospitalisées de régler l'ensemble de leurs problèmes, sur place, en bénéficiant des services de l'ombudsman de l'hôpital pour des problèmes relevant de la compétence du Protecteur du citoyen.

Voilà pourquoi, avec l'appui du Conseil d'administration et du directeur général du Centre hospitalier régional De Lanaudière et de son ombudsman, nous avons convenu, dans le cadre d'un projet-pilote, que celui-ci, pour les questions d'aide sociale et de curatelle publique, agirait également comme représentant du Protecteur du citoyen auprès des personnes qui séjournent dans ce centre hospitalier. Nous avons donc signé un protocole d'entente qui, dans ces domaines, permet à l'ombudsman du centre hospitalier de faire les enquêtes et d'intervenir au nom du Protecteur du citoyen.

Je dois féliciter les autorités du Centre hospitalier régional De Lanaudière d'avoir accepté de participer à un tel projet.

b) Les personnes aux prises avec un problème de santé mentale

Je suis convaincu que les mécanismes actuels ne permettent pas aux citoyens qui sont aux prises avec un problème de santé mentale de faire valoir pleinement leurs droits. Les études menées par le gouvernement dans ce domaine, comme le rapport Harnois, démontrent que pour ces personnes particulièrement vulnérables, les mécanismes d'aide et de défense des droits sont nettement insuffisants. Au début de 1989, la ministre de la Santé et des Services sociaux, dans un document de politique de santé mentale, indiquait qu'elle demanderait l'élargissement du mandat du Protecteur du citoyen pour défendre les droits de ces personnes.

Présentement, les formules d'aide et de défense des droits de ces personnes sont examinées par un comité mixte, formé par la ministre et qui regroupe treize personnes venant de dix institutions différentes. Aucune recommandation n'a encore été déposée.

c) Les personnes déficientes intellectuelles

Parmi les personnes particulièrement vulnérables, on compte également celles qui souffrent de déficience intellectuelle. La ministre de la Santé et des Services sociaux, tenant compte des problématiques soulevées par le rapport Rochon, l'enquête Santé-Québec et suite aux tournées régionales qu'elle a effectuées en 1988, proposa notamment, dans son document d'orientation «Pour améliorer la santé et le bien-être du Québec», publié au printemps 1989, que le Protecteur du citoyen ait juridiction sur le réseau de la santé et des services sociaux pour qu'il puisse défendre les droits des personnes déficientes mentales.

Les personnes âgées

La ministre de la Santé et des Services sociaux a également fait procéder à une étude sur la condition des personnes âgées (Comité Bussières) dans les institutions qui sont sous la responsabilité du gouvernement. À cet égard, même s'il existe des mécanismes pour remédier aux excès et anomalies constatées dans ces institutions, il reste que le recours à ces mécanismes pose de sérieux problèmes pour les personnes âgées.

La ministre a donc également, dans son document d'orientation, recommandé que le Protecteur du citoyen puisse intervenir en faveur des personnes âgées en perte d'autonomie.

Je mentionnais également, l'an dernier, que les personnes âgées, à cause de leur situation, méritaient une plus grande attention de notre part. Nous avons donc pris quelques initiatives, comme de participer au Salon des Aînés et de répondre à des entrevues et à des émissions destinées aux aînés. Nos efforts d'information, si minimes fussent-ils, ont quand même permis de constater qu'un plus grand nombre d'aînés ont recours à nos services. Dans les faits, nos efforts ont porté fruits.

Les personnes incarcérées

Le Protecteur du citoyen a compétence pour entendre les plaintes des personnes incarcérées (prévenues et détenues) qui séjournent dans les centres de détention ou de prévention de la province (excluant les pénitenciers fédéraux). Ces personnes n'ont souvent que le Protecteur du citoyen comme seul recours lorsqu'il s'agit de problèmes vécus quotidiennement dans les prisons. La situation s'est aussi aggravée depuis en raison de la surpopulation carcérale.

Le Protecteur du citoyen croit que les personnes incarcérées, qu'elles soient sous le coup d'accusations graves ou qu'elles aient été condamnées pour des contraventions aux lois de nature pénale, méritent, de la part des autorités et du personnel des centres de détention, les égards et le respect qui sont dus à tout citoyen ou citoyenne. Nous avons donc consacré plus de ressources aux personnes incarcérées, et nous avons commencé, dès janvier 1989, à assurer une présence plus continue dans certains centres. Dans les faits, nos efforts ont porté fruits.

PERSPECTIVES D'AVENIR: POUR QUE LES DROITS DE LA POPULATION SOIENT MIEUX RECONNUS

La prochaine année qui, à des fins administratives, débute le 1er avril 1989, constituera le vingtième anniversaire de l'Institution puisque le Bureau du Protecteur du citoyen a ouvert ses portes en 1969. Ce vingtième anniversaire sera l'occasion de remettre en question le rôle et le fonctionnement de nos services de façon à maximiser, dans les prochaines années, notre aide à la population qui s'estime lésée par les services publics. Dans cette optique, il nous faudra privilégier une meilleure information auprès des citoyens et particulièrement auprès des groupes de personnes qui ont le plus besoin de nous. Il conviendra également d'assurer une meilleure information auprès de l'Administration elle-même. Il nous faudra favoriser la prévention des litiges entre les citoyens et les services publics tout en développant de nouvelles formes de collaboration et de concertation avec d'autres personnes ou organismes voués à la protection des droits des citoyens. Nous devrons globalement jouer un rôle d'agent de changement pour améliorer encore la qualité des rapports qu'entretiennent les fonctionnaires avec les citoyens et les citoyennes du Québec.

I QUELQUES ENQUÊTES DU PROTECTEUR DU CITOYEN

A– LES MINISTÈRES

LE MINISTÈRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET DE LA SCIENCE

Encore cette année, plus de 90 % des plaintes formulées à l'encontre du Ministère concernaient le secteur de l'aide financière aux étudiants. Le nombre de plaintes est demeuré stable par rapport à l'an dernier. Si le Ministère a accéléré le traitement des demandes d'aide, cela ne signifie pas que tout soit maintenant parfait à cet égard. Nous recevons encore de nombreuses plaintes ayant pour objet le trop long laps de temps à traiter un dossier et à verser l'aide financière. Dans la plupart des cas, il s'agit d'étudiants autonomes ayant eux-mêmes des charges familiales, particulièrement des étudiants «monoparentaux.»

Tout en félicitant le Ministère pour les efforts déployés en accordant notamment un traitement prioritaire aux demandes des étudiants ayant des charges familiales, nous l'invitons à ne pas relâcher sa vigilance et à réduire encore les délais d'étude de dossiers et de versement de l'aide.

LES FRAIS POUR ENFANTS: ON TIENT MAINTENANT COMPTE DE LA SITUATION RÉELLE DANS LAQUELLE SONT PLACÉS CERTAINS ÉTUDIANTS

Cinq étudiants portèrent plainte parce qu'on leur avait refusé les «frais pour enfants à charge» prévus aux règles d'attribution. L'enquête révéla qu'il s'agissait d'étudiants séparés ou divorcés. Lors de la séparation ou du divorce, la garde physique d'un ou des enfants avait été confiée par la Cour à l'ex-conjoint et non à l'étudiant.

Dans les cas soumis à notre attention, il s'était écoulé un certain temps depuis ces jugements et, du consentement des parties et des enfants eux-mêmes, ces derniers étaient retournés vivre chez le parent étudiant. Toutefois, les parents n'avaient pas cru bon d'engager des frais et de faire rectifier par la Cour cette nouvelle entente.

La pratique administrative du Ministère à cet égard était la suivante. On s'en tenait au jugement qui avait confié les enfants à l'autre parent et en conséquence tous les «frais pour enfants» étaient refusés au parent étudiant. Seul un nouveau jugement attestant d'un changement de garde pouvait faire en sorte que ces frais soient accordés, et ce uniquement à partir de la date du prononcé du jugement.

Le Protecteur du citoyen fit valoir que cette position niait la réalité vécue par les étudiants en question et signala en outre que cette restriction n'était aucunement prévue, pas plus dans la loi ou les règlements que dans les règles d'attribution. Le Ministère maintint quand même sa position, argumentant que l'application des règles d'attribution se devait d'être identique «tant pour les parents que pour les étudiants, séparés ou divorcés.»

Après des refus successifs du directeur et du sous-ministre adjoint responsable, le Protecteur du citoyen s'apprêtait à saisir du problème le sous-chef du Ministère lorsqu'il prit connaissance d'une instruction adressée en juillet 1988 aux fonctionnaires qui autorisent les demandes. Il y était mentionné que pour l'année d'attribution 1988-1989, le «changement de garde pourra être accepté lorsqu'il aura été confirmé par les deux parents dans une déclaration sous serment (affidavit). Cette nouvelle pratique vaut également pour les parents des candidats qui présentent une demande d'aide en 1988-89.»

Cette position nous semble raisonnable et nous ne pouvons qu'exprimer notre satisfaction du fait que le Ministère en soit finalement venu, après il est vrai beaucoup d'hésitation, à partager sans le dire l'avis du Protecteur du citoyen.

PLUSIEURS PROBLÈMES NON RÉGLÉS

Par ailleurs, force nous est de constater que le Ministère, dans plusieurs dossiers, fait preuve d'une attitude qui nous laisse perplexe sur le rôle de l'Administration dans ses rapports avec la clientèle. En voici quelques exemples.

1) Une mesure illogique et discriminatoire est retirée des règles d'attribution

Au cours de l'année d'attribution 1986-87, trois étudiants ont porté plainte parce que le Ministère leur

avait refusé le montant de 20 $ par semaine accordé aux étudiants dépendants et résidant chez leurs parents, lorsque ces derniers «n'ont pas les ressources suffisantes pour assurer le maintien du foyer familial et fournir le gîte et la nourriture». L'enquête révéla que ce bénéfice leur avait été refusé parce que la Règle d'attribution spécifiait que la mesure ne s'appliquait pas aux parents remariés. Ces étudiants étaient en effet orphelins de père et leur mère avait contracté un second mariage.

Le Protecteur du citoyen fit valoir que cette restriction supposait une obligation alimentaire du beau-père à l'égard de l'étudiant et allait à l'encontre de la notion de parents retenue dans tous les autres cas par le Ministère dans l'interprétation de la «Loi sur les prêts et bourses aux étudiants» et de son règlement. En effet, le Ministère ne considère jamais les revenus des beaux-parents dans le calcul de la contribution parentale ni ne reconnaît comme enfant à charge d'un parent ou d'un étudiant un beau-fils ou une belle-fille.

De plus, un tel refus supposait automatiquement que les conjoints remariés disposaient des «ressources suffisantes pour assurer le maintien du foyer familial», ce qui n'était pas nécessairement le cas. Dans deux des trois cas présentés au Protecteur du citoyen, les conjoints étaient tous deux prestataires de l'aide sociale. La situation devenait alors pour le moins absurde, sinon discriminatoire: on refusait à l'étudiant un montant qui lui aurait été autrement accordé si le conjoint de son parent, disposant des mêmes ressources, avait été son père biologique.

En conséquence, le Protecteur du citoyen suggéra que la restriction concernant les parents remariés prévue à la règle d'attribution soit retirée et que les dossiers des étudiants concernés soient revus et corrigés.

La règle fut effectivement modifiée pour l'année d'attribution 1988-89. La restriction concernant les parents remariés est maintenant disparue. Cependant, la Direction de l'attribution se refuse à corriger les dossiers des étudiants qui ont porté plainte auprès du Protecteur du citoyen prétextant la validité de la règle pour l'époque où elle était en vigueur.

Le Protecteur du citoyen ne peut partager cet avis. Pour les raisons ci-haut mentionnées, il apparaît évident que l'ancienne disposition était carrément déraisonnable parce qu'en contradiction flagrante avec l'interprétation autrement donnée par le Ministère lui-même à la loi et aux règlements régissant le régime des prêts et bourses, en plus de conduire à un traitement discriminatoire de certains dossiers. Enfin, la position du Ministère allait à l'encontre des dispositions du Code civil puisqu'elle créait de toutes pièces une obligation alimentaire entre le nouveau conjoint du parent de l'étudiant et ce dernier. Or, si le mariage crée des obligations de soutien mutuel entre les époux, aucun lien n'unit, à moins d'adoption, le nouvel époux aux enfants nés d'une union précédente. En conclusion, le Protecteur du citoyen ne pourra se satisfaire de la position intransigeante du Ministère.

2) La vie maritale: une réalité à vérifier et non à présumer

Lorsque le Ministère est informé qu'il y a cohabitation entre deux adultes de sexe opposé dont l'un a un enfant, on présume automatiquement qu'il y a «vie maritale» et on exige alors de celui ou celle qui est étudiant (ou des deux s'ils le sont tous les deux) les documents permettant d'établir les revenus et donc la contribution du «conjoint.» Certes, le Ministère accorde le statut d'étudiant «autonome» à celui qui «vit avec l'enfant dont lui-même ou son conjoint a la charge.» Mais la cohabitation ne suffit pas pour définir la notion de conjoint et ce n'est pas parce que l'un des deux adultes a un enfant que l'autre adulte est nécessairement son conjoint... surtout lorsque cette personne n'a aucun lien de parenté avec l'enfant.

Dans un cas porté à notre attention, une étudiante se déclara célibataire avec deux enfants à charge. Le Ministère ne tint aucun compte de cette déclaration et ayant constaté qu'elle partageait son logement avec un ami, exigea copie de divers documents d'ordre financier relatifs au «conjoint» afin de pouvoir établir sa contribution.

L'étudiante fit alors parvenir une déclaration assermentée, attestant que la personne en question n'était pas son conjoint. Rien n'y fit. Le Ministère continua d'exiger la production des pièces demandées et en fit une condition «sine qua non» à l'étude du dossier. C'est alors que l'étudiante fit appel au Protecteur du citoyen.

L'étudiante avait été placée par le Ministère dans une situation absurde: si ses allégations étaient fondées (et rien dans les renseignements en possession du Ministère ne permettait de démontrer le contraire) elle n'était alors pas en mesure de souscrire aux exigences formulées. En effet, rien ne l'autorisait à exiger d'un ami, donc d'un tiers, des informations concernant ses revenus. Son dossier demeura donc «incomplet» et aucune aide financière ne lui fut allouée.

Le Protecteur du citoyen croyait plutôt qu'il appartenait au Ministère de faire la preuve du fait que monsieur «X» était bel et bien le conjoint de l'étudiante avant d'exiger les documents en question. S'il ne pouvait établir cette preuve, le Ministère devrait accepter les déclarations de l'étudiante. Le Ministère se rangea finalement à l'avis du Protecteur du citoyen et le dossier fut étudié tel que présenté.

Cependant, le problème n'est pas pour autant réglé pour l'avenir.

En effet, le Ministère n'a pas à conclure, à partir de la simple cohabitation entre deux personnes, du statut de conjoint de ces personnes lorsque l'étudiant n'a pas déclaré qu'il en était ainsi. De plus, la demande de renseignements «automatique» née de cette présomption devrait être éliminée et remplacée par une formule plus nuancée. Par exemple: Si la personne avec laquelle vous habitez est votre conjoint, veuillez produire les documents «X» et «Y»... Dans le cas contraire, produire une déclaration assermentée à l'effet que cette personne n'est pas votre conjoint.

Cela aurait pour effet d'éviter que des étudiants ne se croient obligés de considérer comme conjoint une personne qui ne l'est pas en réalité. Par ailleurs, cela n'empêche en rien le Ministère de procéder aux vérifications ou enquêtes qu'il juge appropriées de faire à cet égard, en tenant compte bien sûr, outre la cohabitation, d'autres éléments probants tels que ceux reconnus par la Commission des affaires sociales pour établir la preuve qu'il y a vie maritale. Le Protecteur du citoyen ne pourra se satisfaire de la rigidité déraisonnable du Ministère.

3) Refus d'accorder le statut de non-résident à certains étudiants durant la période d'été

Durant toutes les semaines d'été où un étudiant dépendant, par ailleurs non-résident pendant les sessions où il étudie, n'est ni aux études ni au travail, on lui accorde le budget de subsistance prévu pour celui qui demeure chez ses parents.

De fait, bien des étudiants abandonnent leur logement l'été et retournent chez leurs parents. Ce n'est toutefois pas toujours le cas. Or, même si un étudiant maintient son logement pendant l'été, même s'il y habite effectivement, le Ministère ne tient pas compte de cette situation dans ses calculs si l'étudiant n'est pas aux études ou au travail, durant la période d'été. Le «système» le retourne de façon automatique chez ses parents, avec, il va sans dire, un budget de subsistance considérablement réduit. Le Ministère applique une politique similaire à l'étudiant, même considéré autonome, qui, pour fins d'emploi, demeure chez ses parents durant l'été. Il fait donc ses calculs comme si ces dépenses de logement, et dans certains cas de nourriture, n'existaient pas. Le budget de l'étudiant s'en trouve déséquilibré au départ.

Il est pourtant évident que pour un étudiant qui a déniché un coin intéressant où demeurer durant ses quelques années d'études et qui a pourvu son appartement ou sa chambre de quelque équipement et commodités, il n'est généralement pas pratique ni avantageux d'abandonner ce logement chaque été, d'entreposer ses effets personnels et de recommencer chaque automne la recherche d'un endroit convenable. Sans compter les frais que cela entraîne et pour lesquels d'ailleurs le Ministère n'alloue aucune somme additionnelle. De telles restrictions nous semblent nier la «vraie vie» de ces étudiants. Elles devraient être éliminées, quitte à ce que la preuve des frais de logement payés pendant l'été soit exigée.

4) Un «no-man's land» entre le régime des prêts et bourses et celui de l'aide sociale: le cas des conjoints

Une jeune étudiante mariée, sans enfants, s'est adressée au Protecteur du citoyen devant l'insuffisance de l'aide financière accordée par le régime des prêts et bourses aux étudiants et le refus du régime d'aide sociale d'accorder le moindre soutien à son conjoint.

Du côté des prêts et bourses, l'étudiante s'est vu attribuer une aide totale de 5 070 $ dont 2 380 $ sous forme de prêt, en tenant compte de ce qu'elle avait gagné pour un emploi d'été, soit environ 3 500 $ brut.

Son conjoint est en chômage, sans droit à des prestations d'assurance-chômage et sans autre ressource financière. On lui refuse toute aide sociale, la loi est claire. Elle exclut d'emblée non seulement la personne qui poursuit à plein temps des études de niveau postsecondaire mais aussi son conjoint. En principe, il pourrait recevoir néanmoins une aide sous forme de prêt, s'il réussit à démontrer à la satisfaction des fonctionnaires concernés qu'il se trouve dans une «situation qui risque de le conduire au dénuement total»... Mais dans ce contexte, les moindres sommes reçues par le conjoint qui étudie risquent fort d'empêcher le requérant d'être reconnu admissible à une aide quelconque.

Pour ce qui est du régime des prêts et bourses, dans le cas de conjoints légalement mariés et sans enfants, l'impact sur l'aide accordée à l'étudiant est différent selon que le conjoint a des revenus ou qu'il n'en a pas. Si le conjoint a effectivement des revenus, on exige une contribution de sa part, étant entendu que les époux se doivent soutien mutuel. Par contre, s'il n'a aucun revenu, on l'ignore à toute fin pratique. L'étudiant reçoit la même aide financière que s'il était célibataire. On s'attend donc à ce que l'étudiant subvienne aux besoins du couple avec un budget à peine suffisant pour lui-même.

Il est possible que le ministère de l'Enseignement supérieur ait raison lorsqu'il fonde sa position sur le fait que le régime des prêts et bourses existe essentiellement pour aider les étudiants et non pour soutenir leur conjoint. Mais il paraît étrange que le

principe du secours mutuel soit reconnu par le régime des prêts et bourses seulement lorsque le conjoint de l'étudiant a lui-même des revenus. Par contre, ce même régime n'accorde à l'étudiant aucune aide supplémentaire lui permettant de soutenir un conjoint sans revenu. Pour sa part, le régime d'aide sociale qui reconnaît en tout temps le devoir de «secours mutuel», refuse d'emblée toute aide au conjoint de l'étudiant en présumant que ce dernier subvient à ses besoins. Il est urgent qu'il y ait concertation entre le ministère de l'Enseignement supérieur et de la Science et celui de la Main-d'oeuvre et de la Sécurité du revenu pour qu'un tel vide dans la législation sociale soit comblé au plus tôt.

5) Une interprétation déraisonnable du règlement: l'inscription à temps plein ne peut à elle seule conférer le statut d'étudiant

Un étudiant a porté plainte parce que le Ministère refusait de lui reconnaître le statut d'étudiant «autonome». Il prétendait avoir droit à ce statut car il avait été «sur le marché du travail sans poursuivre d'études à plein temps dans une institution d'enseignement, pendant deux périodes de 12 mois consécutifs», conformément au libellé du règlement. Le Ministère pour sa part lui avait refusé ce statut en raison de son inscription à plein temps dans un collège, durant quatre mois de la première période de 12 mois. Considéré comme étudiant pendant ce semestre, on ne pouvait lui accorder le statut d'«autonome».

Or, l'étudiant prétendait ne pas avoir été aux études pendant la période en question. À la suggestion du Protecteur du citoyen, il produisit une déclaration sous serment à l'effet qu'il s'était bel et bien inscrit au collège, mais qu'il ne s'y était jamais présenté pour suivre les cours. À l'appui de cette déclaration, il ajouta un bulletin cumulatif indiquant la mention «échec» et la note «0» pour tous les cours auxquels il s'était inscrit, ainsi qu'un relevé d'emploi faisant état de ses gains et heures de travail durant la période contestée. Il avait toutefois omis d'aviser les autorités de l'institution de son abandon.

Bien qu'il soit normal que le Ministère présume, dans sa pratique courante, qu'un individu inscrit à temps plein dans une institution d'enseignement est un étudiant, et ce, pour la période de son inscription, les éléments précis fournis dans ce dossier apparaissaient suffisants au Protecteur du citoyen pour qu'on puisse raisonnablement croire que ce n'était pas le cas du requérant. En conséquence, le Ministère devait reconsidérer sa décision. Il refusa. Sa position s'énonçait ainsi:

> «... les fonctionnaires ont appliqué la loi qui définit un étudiant comme une personne inscrite dans une institution d'enseignement au niveau postsecondaire et qui est reconnu comme étudiant par les règlements (article 1c de la Loi sur les prêts et bourses aux étudiants). Il est donc de la prérogative exclusive des établissements d'enseignement d'établir qu'il s'agit d'un étudiant inscrit à temps complet».
>
> Par ailleurs, les établissements d'enseignement doivent se référer à l'article mentionné dans votre lettre, c'est-à-dire: être inscrit à temps plein dans un établissement d'enseignement et avoir comme occupation principale d'y suivre un cours reconnu par le Ministre d'une durée d'au moins treize (13) semaines pendant une même session (article 1h du règlement) pour la remise de l'aide.»

Le Ministère concluait qu'on ne peut reconnaître un «double statut pour une même période à un seul individu». Comme le règlement portant sur l'autonomie ne permet pas d'être à la fois «étudiant» et «sur le marché du travail», les quatre mois en question ne devaient pas être comptés et la demande était refusée.

Le Protecteur du citoyen n'est pas d'accord avec la position du Ministère. Pour être reconnu «étudiant» au sens de la loi, une personne doit satisfaire aux exigences du règlement. Celui-ci impose pour sa part deux conditions: être à temps complet et suivre un cours d'une durée de 13 semaines. Le règlement complète la loi en la précisant. On ne peut donc les opposer en prétendant que les fonctionnaires doivent tenir compte de l'un et les institutions d'enseignement de l'autre.

Selon tous les éléments recueillis, le requérant n'avait pas satisfait à la deuxième exigence réglementaire, c'est-à-dire avoir suivi un cours d'une durée d'au moins 13 semaines. Il ne pouvait donc être considéré comme «étudiant», au sens de la Loi sur les prêts et bourses aux étudiants et de son règlement, peu importe le statut conféré par le registrariat de l'établissement pour la période en question. Comme il était par ailleurs au travail durant ce temps, les mois en litige devaient lui être reconnus pour l'obtention de son statut d'«autonome».

Il est possible que certains étudiants puissent à la fois être au travail (même à temps plein) et aux études, également à temps complet. Il est également vrai qu'on ne prend pas les «présences» dans les salles de cours des collèges et des universités et qu'il est difficile, sinon impossible dans la plupart des cas, d'évaluer l'assiduité des étudiants.

Cependant, par crainte sans doute d'avoir par la suite à faire face à des demandes similaires qui pourraient exiger des vérifications et engendrer certaines complexités administratives, le Ministère a choisi dans sa pratique de faire coïncider «inscription à temps

complet» et «statut d'étudiant» pour une période donnée. Un tel «raccourci» n'est pas conforme à la loi et aux règlements et n'est pas non plus justifiable dans tous les cas.

Le Ministère se doit de modifier sa position et d'accepter d'étudier les cas un à un, selon les éléments de preuve fournis en commençant bien sûr par la personne ici concernée.

Ces exemples démontrent que le ministère de l'Enseignement supérieur et de la Science a encore beaucoup à faire pour comprendre et accepter que les normes administratives, si parfaites soient-elles aux yeux de ceux qui les conçoivent ou les appliquent, sont toutes relatives. La saine administration du programme d'aide financière aux étudiants a besoin d'oxygène lorsqu'il s'avère que des décisions répugnent au gros bon sens.

LA TÉNACITÉ DU PROTECTEUR DU CITOYEN PERMET AU REQUÉRANT D'OBTENIR GAIN DE CAUSE

Dossier # 87-11264

Le requérant est étudiant en première année à l'université. Il porte plainte auprès du Protecteur du citoyen car le ministère de l'Enseignement supérieur et de la Science a refusé de lui reconnaître le statut de non-résident lors de sa demande d'aide financière.

Plusieurs éléments peuvent intervenir lors de la définition de ce statut qui est établi en fonction de la résidence des parents de l'étudiant. Tout d'abord, la règle générale veut que l'étudiant qui dépend de ses parents, donc «non autonome», soit reconnu comme étant résident chez ces derniers.

Cette règle comporte toutefois deux exceptions qui font en sorte qu'un étudiant «non autonome» puisse obtenir le statut de non-résident. D'une part, il y a l'éloignement géographique ou la difficulté importante de transport entre le lieu d'habitation des parents et l'endroit où est situé l'établissement d'enseignement fréquenté par l'étudiant. D'autre part, il peut arriver qu'un étudiant, et c'est le cas du requérant, soit placé dans une situation où la nature des relations qu'il entretient avec ses parents soit une source de conflits et s'avère négative pour son développement normal, risquant aussi de compromettre gravement ses résultats scolaires. Dans ces circonstances, si l'étudiant juge essentiel de quitter le foyer de ses parents, il doit justifier sa décision auprès du Ministère en fournissant l'attestation d'un professionnel, psychologue ou travailleur social, pour démontrer la nécessité de son geste.

L'étudiant non-résident bénéficie d'un budget de dépenses hebdomadaires plus élevé et ce, jusqu'à concurrence de 52 semaines pour une année.

Au moment de l'enquête du Protecteur du citoyen, le rapport d'une psychologue avait déjà été fourni au Ministère par le requérant. Ce document démontrait que le climat défavorable de son milieu familial justifiait son départ. Pourtant, la réponse du Ministère avait été négative.

D'après les responsables de l'aide financière, l'exiguïté du logement des parents et la difficulté pour le requérant d'y travailler dans le calme constituaient l'essentiel des motifs invoqués et cela ne justifiait donc pas le statut de non-résident. On invoquait également que le père du requérant, dont le comportement était décrit dans le rapport comme étant une source de conflits, n'avait jamais été rencontré par la psychologue.

D'après le Protecteur du citoyen, le Ministère n'avait pas suffisamment pris en considération la partie du rapport où la psychologue faisait une description détaillée du comportement des parents et de son effet négatif sur le requérant. L'aspect physique du logement n'était qu'un préambule aux observations rattachées à la situation familiale. Pour l'étudiant, la non-résidence n'était pas un choix personnel mais le résultat d'une situation sans issue. L'attestation de la psychologue était d'ailleurs sans équivoque sur ce point puisqu'elle considérait que le fait de continuer à résider chez ses parents aurait été de nature à compromettre sa santé psychique et ses études.

Le Protecteur du citoyen est donc revenu à la charge en soulignant que le requérant avait démontré de façon satisfaisante qu'il s'agissait d'une situation exceptionnelle. Le Ministère n'avait pas à exiger une démonstration «hors de tout doute».

Mais encore une fois, la réponse transmise au Protecteur du citoyen quelques semaines plus tard s'avéra insatisfaisante puisque le Ministère justifiait alors son refus par le fait que, pour obtenir le statut de non-résident, un étudiant doit soumettre un document d'un professionnel lui recommandant de quitter son milieu. Or, le rapport, tel que formulé par la psychologue, paraissait plutôt recommander que le requérant reçoive une aide financière lui permettant de quitter le domicile familial et de résider dans son propre appartement.

Le Protecteur du citoyen s'est donc adressé à la psychologue pour lui demander de préciser le sens de sa recommandation en regard des exigences du Ministère. Un nouveau document a été soumis au Ministère qui a finalement convenu d'accorder au requérant le statut de non-résident. Une bourse supplémentaire de 3 200,00 $ lui a donc été versée peu de temps après.

UN REFUS INJUSTIFIÉ DE PROCÉDER À LA RÉVISION DEMANDÉE CAUSE PRÉJUDICE À UN ÉTUDIANT

Dossier # 88-10043

Le requérant est étudiant à l'université. Il se plaint au Protecteur du citoyen du refus du ministère de l'Enseignement supérieur et de la Science de lui accorder une bourse d'étude pour l'année 1987-1988. Il a déjà obtenu un prêt de 2 100,00 $ mais malgré des demandes réitérées pour obtenir une révision de son dossier, le Ministère l'informe qu'il n'a droit à aucune bourse puisque le revenu de ses parents est suffisant pour combler ses besoins financiers.

En vertu des règles d'attribution des prêts et bourses, un étudiant peut faire une demande de révision pour situations exceptionnelles dans diverses circonstances. Par exemple, ce peut être lorsque les revenus de ses parents sont nettement moindres pendant l'année en cours que pendant l'année ayant servi de base aux calculs effectués jusque-là dans son dossier. Cette règle spécifie cependant que la baisse de revenus doit survenir pour certaines raisons particulières, à savoir: un problème de santé, une grève, un lock-out, un chômage prolongé ou une retraite.

Dans le cas du requérant, l'enquête permit d'établir qu'en 1987, les revenus de ses parents avaient été inférieurs à ceux de 1986 considérés jusque-là dans le traitement de son dossier. Le requérant avait donc avantage à soumettre au Ministère une demande de révision accompagnée des déclarations de revenus de ses parents pour l'année 1987, ce qu'il fit en mars 1988 avec l'aide d'un responsable de l'aide financière aux étudiants de l'université qu'il fréquentait. Cependant, la recommandation de ce dernier était formulée de façon sans doute trop vague pour le Ministère puisqu'elle ne faisait pas mention du motif de la baisse de revenus subie par les parents en 1987. Il était tout simplement indiqué «Vérifier la contribution des parents». Au lieu de chercher à obtenir des précisions, les fonctionnaires saisis de cette demande de révision ont tout simplement conclu que celle-ci n'était pas justifiée et qu'en conséquence, il n'y avait pas lieu de reprendre les calculs.

Le Protecteur du citoyen n'était cependant pas de cet avis. En effet, le revenu de la mère pour l'année 1986 incluait une somme de 1 829,00 $ comme revenus de travail et 1 600,00 $ en prestations d'assurance-chômage, alors qu'elle n'avait plus le moindre revenu de travail ou d'assurance-chômage en 1987.

Le Protecteur du citoyen demanda donc au Ministère de reconsidérer sa décision puisqu'il s'agissait là d'une situation de chômage prolongé, une situation bel et bien prévue aux règles d'attribution comme justifiant la demande de révision.

Le Ministère procéda alors à une nouvelle analyse du dossier qui permit au requérant d'obtenir une aide supplémentaire de 3 170 $.

GRÂCE À L'INTERVENTION DU PROTECTEUR DU CITOYEN, UN ÉTUDIANT OBTIENT UNE BOURSE DE 2 800 $ QU'ON LUI REFUSAIT

Dossier # 88-10499

Un étudiant, persuadé d'avoir soumis sa demande d'aide financière dans les délais prévus par le Règlement sur les prêts et bourses, est fort surpris lorsqu'il constate que le montant qui lui est accordé est réduit de moitié.

Cherchant l'explication de cette pénalité, il s'adresse au Ministère où on lui explique alors que sa demande n'a pas été reçue dans les délais réglementaires, à savoir pour le 30 juin.

L'article 6.1 du Règlement sur les prêts et bourses aux étudiants prévoit en effet qu'une demande d'aide doit être faite à l'intérieur de certaines limites de temps sinon l'étudiant est pénalisé: le total de son aide financière pour l'année est diminué de 50 % sauf en cas de force majeure dont la preuve lui incombe.

Malgré de nombreux efforts pour faire valoir auprès des fonctionnaires responsables de son dossier les circonstances particulières qui expliquaient que sa demande d'aide ait été reçue après la date limite, l'étudiant ne put faire accepter ses raisons. Il s'adressa au Protecteur du citoyen.

L'examen du dossier a permis d'établir que la demande d'aide financière signée par l'étudiant le 30 juin 1987 n'avait été estampillée que le 5 août suivant par le responsable de l'aide financière aux étudiants du Cégep concerné. Cette demande avait été reçue au Ministère le même jour. Il semblait donc qu'elle soit restée au collège environ un mois sans que personne ne l'achemine et qu'elle ait finalement été remise au Ministère par un employé du collège qui aurait effectué un voyage à Québec le 5 août.

En poursuivant l'étude du dossier, le Protecteur constata que la demande reçue le 5 août 1987 était en fait la deuxième produite par l'étudiant. Une lettre spécifiait que vers le 30 mai il avait fait poster sa demande par le patron de la petite entreprise pour laquelle il travaillait à l'époque. Cette note était

accompagnée d'une autre lettre assermentée de l'employeur en question qui certifiait avoir effectivement posté la demande de l'étudiant le samedi 30 mai 1987.

Puisque le requérant avait posté un premier formulaire de demande d'aide le 30 mai 1987 par l'entremise de son patron, pourquoi donc avait-il rempli et expédié un nouveau formulaire le 30 juin suivant? L'étudiant a expliqué que l'année précédente il avait reçu son prêt plusieurs semaines après la rentrée scolaire de septembre. Pour s'assurer qu'il n'aurait pas à subir les mêmes inconvénients, il avait appelé au Ministère vers le 25 juin pour vérifier si son formulaire du 30 mai avait été reçu. Devant l'incertitude des fonctionnaires il avait fait immédiatement une nouvelle demande qu'il avait signée le 30 juin.

Après avoir entendu le témoignage du requérant, pris connaissance des pièces au dossier et même parlé à l'ex-employeur, le Protecteur du citoyen, convaincu de l'injustice commise à l'endroit de l'étudiant, recommanda que la pénalité soit levée. Tenant compte que la première demande (celle du 30 mai) avait de toute évidence été perdue, celle du 30 juin, faite en remplacement de la première, devait être considérée comme reçue à temps.

Le Ministère finit par lever la pénalité et versa à l'étudiant une bourse additionnelle de 2 800 $. Ce dossier fut l'occasion de rappeler au Ministère qu'à plusieurs reprises déjà, le Protecteur du citoyen l'a invité à rendre moins sévère la pénalité prévue à l'article 6.4 du règlement, car dans bien des cas, cette pénalité est disproportionnée par rapport à l'inconvénient réel subi par le Ministère du fait de la production tardive de la demande d'aide.

LE RÔLE DU MINISTÈRE DEMEURE CONFUS

Les plaintes adressées au Protecteur du citoyen dénotent une certaine confusion quant au rôle précis du ministère de l'Environnement. En effet, les citoyens s'adressent au Ministère pour se plaindre de la pollution généralement causée par un tiers bien identifié, tantôt un particulier, tantôt une industrie. Dans chacun de ces cas, la victime peut exercer seule un recours contre le tiers fautif tant en vertu du Code civil que de la Loi sur la qualité de l'environnement. Généralement, le Ministère consent à apporter son aide technique tant à la victime, ce qui facilitera au besoin l'établissement de sa preuve, qu'au pollueur dans sa recherche de correctifs. Il est ainsi amené à jouer très souvent un rôle de médiation dont nous ne saurions le blâmer.

Cependant, confronté à des intérêts divergents parce que ne voulant pas usurper la responsabilité des municipalités tout en désirant aider les citoyens, le Ministère accuse certains retards indus dans le règlement des dossiers quelle que soit leur importance. Les procédures judiciaires sont entreprises après des délais parfois inexplicables. En agissant de la sorte, le Ministère entretient souvent un espoir inutile chez certains citoyens. Il serait sans doute préférable qu'il explique davantage son rôle tout en continuant à offrir son expertise en médiation.

LE MINISTÈRE DOIT PRENDRE SA PLACE PAR RAPPORT AUX MUNICIPALITÉS

Dossier # 87-11531

Un dossier soumis à l'attention du Protecteur du citoyen cette année illustre combien il est important que le ministère de l'Environnement assume pleinement son rôle de «leadership» auprès des municipalités.

Le requérant est membre d'un Conseil municipal. Il s'inquiète parce que les autorités municipales ont permis l'installation sur son territoire de postes d'épuration aérobies sans élément épurateur, le tout en contravention du Règlement sur l'évacuation des eaux usées des résidences isolées. Or, l'application de ce règlement relève de la responsabilité des municipalités. Pourtant, certaines d'entre elles ont tout de même autorisé ces installations, se retranchant derrière les gestes posés par le Ministère qui avait accordé le premier les autorisations convoitées par les promoteurs immobiliers.

En effet, le 17 septembre 1984, le Ministère avait délivré trois certificats d'autorisation pour l'installation de tels équipements. Ces autorisations avaient été accordées à titre expérimental. Or, elles allaient à l'encontre de l'article 77 du règlement mentionné plus haut. Depuis ce temps, les municipalités intéressées prétendaient que le Ministère approuvait de telles installations. Informé du problème, ce dernier n'avait posé aucun geste pour clarifier la situation.

Le Protecteur du citoyen s'est inquiété des conséquences à long terme d'une telle situation. Il pouvait en découler une dégradation de l'environnement aux dépens des citoyens qui, en toute bonne foi, avaient investi dans des systèmes non conformes.

Il a donc demandé aux autorités du Ministère de prendre des mesures pour que la situation soit corrigée.

Le Ministère a finalement accepté d'écrire aux municipalités concernées pour leur rappeler les termes du règlement et les a invitées à une observation stricte dans l'avenir. Le requérant a pu alors poursuivre ses revendications auprès des autorités municipales.

UN RÈGLEMENT TROP RIGIDE DEVRAIT ÊTRE MODIFIÉ

Dossier # 88-10563

Une demande de certificat d'autorisation est adressée au ministère de l'Environnement par une compagnie désireuse d'exploiter une carrière. Le projet ne rencontre pas les normes prévues au règlement: la carrière serait située en deçà des limites devant la séparer de la plus proche habitation. En effet, quelques familles vivent dans cette zone. Elles auraient donc à subir les nombreux inconvénients engendrés par une telle exploitation, plus spécialement la poussière et le bruit.

Malgré les normes de distance édictées, l'article 12 du Règlement sur les carrières et sablières permet l'exploitation d'une nouvelle carrière à une distance inférieure aux normes si l'exploitant soumet «une évaluation du niveau maximum de bruit qui sera émis dans l'environnement... et si le bruit évalué aux limites de toute zone résidentielle... n'excède pas 40 dBA entre 18 h et 6 h et 45 dBA entre 6 h et 18 h.»

Les termes du règlement n'accordent alors aucune discrétion au sous-ministre qui doit émettre le certificat demandé. Dans le cas présent, tous les experts du Ministère ne croyaient guère à la possibilité d'abaisser à ce point le niveau de bruit. Mais l'exploitant fournit une étude à l'appui de son projet. Le sous-ministre n'avait d'autre choix que d'accorder l'autorisation.

Tel que prévu, les voisins furent grandement gênés par l'exploitation de la carrière. Les inspections du Ministère démontrèrent un dépassement important de la norme et il dut entreprendre des procédures judiciaires contre l'exploitant. Sans la rigidité du règlement, le problème aurait pu être évité.

Le Protecteur du citoyen a donc invité le Ministère à modifier sa réglementation. Un comité ayant pour mandat de proposer des modifications au Règlement sur les carrières et les sablières a été formé. Souhaitons que cette étude conduise à l'assouplissement de certaines règles afin que de telles situations ne se reproduisent plus.

L'OFFRE DE RÈGLEMENT DOIT ÊTRE RAISONNABLE

Dossier # 87-13206

En avril 1987, la crue des eaux et l'amoncellement des glaces font céder un barrage érigé par le ministère de l'Environnement pour contrôler le niveau des eaux de la rivière Chaudière. Cette débâcle détruit le chalet de deux frères qui avisent le Ministère, dans les jours suivants, du sinistre et de la réclamation en dommages qu'ils entendent présenter. Une note de 25 000 $ est expédiée quelques mois plus tard. Un expert évalue à 21 000 $ les dommages causés à la propriété. Les frères réclament également 4 000 $ pour perte de jouissance de cette résidence pendant la saison d'été.

Après avoir obtenu un rapport d'expertise technique sur l'événement, le ministère de l'Environnement demande une autre expertise sur les dommages causés à la propriété. Sans admettre sa responsabilité dans cette affaire, il entreprend des négociations en vue de parvenir à un règlement. Il offre finalement un dédommagement de 10 000 $ jugé insuffisant par les propriétaires qui se plaignent alors au Protecteur du citoyen.

L'enquête révéla qu'effectivement, le Ministère avait demandé une évaluation professionnelle des dommages causés à la suite du sinistre et que les plaignants en avaient également fourni une. Dans les deux cas, la valeur de remplacement de l'immeuble était à peu près la même, soit environ 20 000 $. Mais il fallait également tenir compte de la dépréciation de la propriété. C'est là que les opinions divergeaient considérablement. En effet, en plus d'une déduction attribuable à la dépréciation «physique» (la construction datait de 60 ans), le Ministère soustrayait 5 500 $ à titre de «désuétude fonctionnelle». On définissait ce critère comme étant «l'amoindrissement de l'utilité d'un bâtiment causé par son attrait et/ou son agencement qui ne sont plus conformes aux exigences de la société moderne». Les deux parties ne s'entendaient pas non plus sur la valeur accordée à la perte de jouissance du bien. Les plaignants réclamaient 4 000 $. Le Ministère soutenait que la perte encourue était plutôt d'ordre sentimental et par conséquent difficilement monnayable. Il consentait toutefois à accorder 1 000 $ à ce chapitre pour tenir compte d'une possibilité de location estivale du bâtiment.

Le Protecteur du citoyen a considéré que la dépréciation pour «désuétude fonctionnelle» apparaissait déraisonnable. Les propriétaires étaient satisfaits de leur installation et le Ministère ne pouvait, après l'avoir endommagée, leur reprocher de ne pas être «à la mode». Le contexte était très différent de celui d'une offre de vente.

Le ministère de l'Environnement a accepté l'argumentation du Protecteur du citoyen et a fini par offrir 15 000 $. Cette somme est apparue raisonnable au Protecteur du citoyen et aux plaignants.

À cet égard, on peut s'interroger sur la pertinence ou, à tout le moins, sur le libellé de la norme qui définit la désuétude fonctionnelle. Comment peut-on, sans risque d'arbitraire au détriment des citoyens, demander à des employés du gouvernement d'apprécier si l'utilité d'un bâtiment a été amoindrie à cause de «son attrait ou de son agencement qui ne sont plus conformes aux exigences de la société moderne.» Une norme de ce genre est trop abstraite et trop imprécise pour être adéquatement appliquée.

DÉLAIS INACCEPTABLES DANS BIEN DES CAS

Une constante se dégage de l'ensemble des interventions effectuées par le Protecteur du citoyen dans le secteur de la Justice: c'est la pénurie d'effectifs découlant de problèmes budgétaires dans un nombre important de directions. Pour pallier à des déficits dans leur budget, certains gestionnaires ne comblent pas des postes laissés vacants par des départs à la retraite ou en congé de maladie prolongé. Cela se traduit par de l'insatisfaction au niveau du personnel, une surcharge de travail et des délais inacceptables dans bien des cas.

Comme par les années passées, ce sont les greffes de la Division des petites créances et le Service de la perception des pensions alimentaires qui ont suscité le plus grand nombre de plaintes. Cela s'explique facilement du fait que les citoyens ont recours à ces services pour récupérer des sommes d'argent.

Le Protecteur du citoyen a noté un accroissement du nombre de plaintes concernant la Division des petites créances, exception faite du district judiciaire de Montréal. L'examen de ces plaintes fait ressortir régulièrement des délais de deux mois et plus avant que des procédures d'exécution ne soient entreprises ou qu'un suivi d'exécution ne soit exercé. Ces délais risquent de mettre en péril le paiement de créances confirmées par jugement. Les délais affectent également le temps que mettent les greffiers à rendre des jugements dans les dossiers de réclamations non contestés.

En ce qui a trait au Service de la perception des pensions alimentaires, on a remarqué une hausse notable du nombre de plaintes et, là aussi, le manque de personnel s'est fait sentir au niveau des délais tout en suscitant également d'autres problèmes.

Dans deux districts judiciaires en particulier, les plaintes démontraient que les services étaient inadéquats et suscitaient beaucoup d'insatisfaction chez les usagers. Certaines interventions du Protecteur du citoyen faites auprès des autorités locales et régionales ont permis d'apporter des correctifs et de réorganiser le travail tant à la perception des pensions alimentaires qu'à l'égard d'autres services.

INTERVENTIONS DE NATURE SYSTÉMATIQUE

L'examen de certaines plaintes a permis au Protecteur du citoyen de déceler des erreurs de nature systémique que le Ministère a accepté de corriger. Il s'agit de corrections qui profiteront à l'ensemble des justiciables.

La première intervention s'est faite auprès du Service des systèmes d'information de la Direction générale des services judiciaires, après qu'un citoyen se soit plaint que l'avis expédié par le greffier ne lui permettait pas de comprendre adéquatement ce qu'il advenait de son dossier. Le Protecteur du citoyen a obtenu une modification du texte de *l'avis de décision* envoyé aux parties à la suite d'une demande en rétractation de jugement. L'avis ainsi révisé élimine deux erreurs d'information qui apparaissaient aux avis antérieurs.

La deuxième intervention s'est faite auprès du Bureau du Code de la sécurité routière. Malgré l'article 72.1 de la Loi sur les poursuites sommaires qui prévoit que les amendes pour les personnes mineures ne peuvent pas dépasser 100 $, ce Bureau faisait parvenir des avis préalables à des contrevenants de moins de 18 ans leur réclamant des amendes supérieures à 100 $.

Lorsque cet article avait été introduit dans la loi, l'organisme n'avait pas procédé aux modifications de son système de traitement des billets d'infraction. En outre, les agents de la Sûreté du Québec avaient été informés de ne pas indiquer d'amendes supérieures à 100 $ sur les billets d'infraction. Lorsque le Bureau du Code de la sécurité routière était avisé qu'un mineur avait payé indûment une amende supérieure à 100 $, il effectuait un remboursement de l'excédent sur demande. Néanmoins, la situation risquait toujours de causer des préjudices à certains citoyens. L'intervention du Protecteur du citoyen amena une modification du système informatique de traitement des billets d'infraction. Désormais, on effectue une vérification de l'âge du contrevenant dans le processus de rédaction de l'avis préalable et, le cas échéant, l'amende réclamée est réduite à 100 $.

LE GREFFIER DE LA COUR DONNE UNE INFORMATION ERRONÉE

Dossier # 87-13681

Un citoyen demandait depuis des mois à sa municipalité de procéder à la réparation d'un trou dans le pavé situé en bordure de son entrée. Un jour, alors qu'un véhicule était stationné dans la rue très près

de son entrée, ce citoyen endommagea une roue et quelques pièces de son véhicule en tentant de manoeuvrer pour sortir de chez-lui.

Lorsqu'il s'adressa à la Division des petites créances de sa région, il fut dissuadé par un greffier d'intenter sa réclamation contre la municipalité et invité à poursuivre plutôt son assureur. Ce citoyen se fia à l'opinion du greffier sur la base de l'expérience de celui-ci et intenta son recours contre l'assureur. Sa réclamation fut rejetée par le juge parce que mal dirigée. Malheureusement, il ne put par la suite poursuivre la municipalité puisque son recours était maintenant hors délai. Il s'adressa au Protecteur du citoyen.

L'enquête révéla que c'est effectivement à la suite des conseils donnés par le greffier que le requérant avait agi ainsi et perdu tout recours. Le Protecteur du citoyen demanda par conséquent au Ministère de réparer son erreur en indemnisant le requérant.

Après avoir nié toute responsabilité au motif que le greffier avait agi de bonne foi et que le requérant n'était pas dans l'obligation de suivre le conseil du greffier, le Ministère finit par accepter d'offrir une compensation. Il paierait 50 % du montant de la réclamation et des frais versés en tenant compte du fait que nul ne pouvait présumer du succès du recours qu'aurait pu intenter ce requérant et du jugement qui aurait été rendu. Le requérant accepta ce règlement.

DES VÉRIFICATIONS INADÉQUATES DES FONCTIONNAIRES CAUSENT UN PRÉJUDICE SÉRIEUX

Dossier # 87-12368

Le requérant demande au Service des raisons sociales du Ministère de procéder à l'enregistrement d'une déclaration de raison sociale. À la suite de cet enregistrement, le requérant paie de la publicité dans un quotidien, fait imprimer de la papeterie et effectue d'autres dépenses reliées à sa nouvelle raison sociale. Malheureusement, les fonctionnaires n'avaient pas fait les démarches nécessaires pour vérifier si la nouvelle raison sociale n'avait pas déjà fait l'objet d'un enregistrement antérieur: c'était précisément le cas. Le requérant reçut donc, quelques mois plus tard, la signification d'une requête en annulation de raison sociale du détenteur du premier enregistrement. Il dut assumer des frais judiciaires et faire enregistrer une autre raison sociale. Il s'en plaignit au Protecteur du citoyen.

Ce dernier était d'avis que le Ministère avait engagé sa responsabilité en autorisant indûment le deuxième enregistrement de la même raison sociale.

Le Protecteur du citoyen a obtenu que le requérant soit indemnisé sur la base des déboursés réellement encourus et pour lesquels il détenait une preuve, du moment qu'ils étaient liés directement à l'enregistrement erroné. Une somme de 3 640,49 $ fut versée au requérant.

UNE ERREUR DE CLASSEMENT AVAIT FAIT PERDRE AU JUSTICIABLE LE DROIT D'ÊTRE ENTENDU

Dossier # 88-10565

Un automobiliste conteste une contravention au Code de la sécurité routière. Sur réception d'une sommation du tribunal, il indique son intention de plaider non coupable. Lorsqu'il est par la suite avisé de la date de son procès, il fait parvenir au greffier une lettre dans laquelle il demande une remise, puisqu'il ne pouvait être présent à la date fixée. Sa lettre de remise est classée par erreur dans un autre dossier et l'automobiliste est condamné par défaut. Il se plaint au Protecteur du citoyen.

Lors de l'enquête, le directeur local des services judiciaires qui agissait également à titre de juge de paix, reconnut qu'il aurait accordé la demande de remise si elle avait été portée à sa connaissance.

Le Protecteur du citoyen est donc intervenu auprès du poursuivant, le Bureau du Code de la sécurité routière, pour lui souligner le préjudice causé à ce justiciable qui n'avait pu être entendu à cause d'une erreur. Le Bureau du Code de la sécurité routière a donc obtenu la suspension définitive de l'exécution du jugement prononcé contre le requérant.

UNE ERREUR DE TRANSCRIPTION EST CORRIGÉE AU PROCÈS VERBAL

Dossier # 87-10970

Une entreprise est condamnée pour une infraction à une loi. Le percepteur des amendes expédie un avis d'amende au montant de 200 $ et des frais, conformément au procès-verbal de la condamnation. Le propriétaire de l'entreprise conteste l'amende réclamée par le percepteur en alléguant que le juge avait imposé une amende de 100 $ plus les frais. Sa démarche s'avère inutile: le percepteur doit s'en tenir aux termes du procès-verbal. Le propriétaire décide donc de s'adresser au Protecteur du citoyen.

L'enquête a révélé, après écoute de l'enregistrement mécanique du prononcé de la sentence, que le gref-

fier présent devant le tribunal lors de ce prononcé avait commis une erreur en consignant au procès-verbal une amende de 200 $. Le juge avait bel et bien imposé une amende de 100 $.

Le Protecteur du citoyen dut donc intervenir pour faire en sorte qu'on corrige le procès-verbal et l'avis d'amende pour les rendre conformes à la condamnation. Considérant que le plaignant avait déjà payé l'amende réclamée afin de s'éviter les désagréments d'une exécution forcée, un remboursement de 100 $ lui fut expédié.

LE MINISTÈRE ACCEPTE D'ANNULER LES PROCÉDURES

Dossier # 88-11246

Un travailleur s'adresse au Protecteur du citoyen pour contester un avis d'infraction que lui a fait parvenir la Direction des affaires pénales. Il aurait été surpris avec trois confrères à travailler sur un chantier de construction sans avoir les cartes de compétence nécessaires. Toutefois, il soutient que l'inspecteur de la Commission de la construction qui avait constaté que lui et ses compagnons de travail étaient en infraction leur avait clairement laissé entendre qu'il ne leur servait qu'un avertissement et qu'en cas de récidive, il n'aurait d'autre choix que de rapporter l'infraction.

Après enquête, le Protecteur du citoyen en vint à la conclusion que la conduite de l'inspecteur n'était pas acceptable puisqu'il avait rapporté l'infraction contrairement à ce qu'il avait laissé entendre et que l'envoi de l'avis d'infraction avait eu lieu 11 mois après l'incident. De plus, au moment de l'intervention du Protecteur du citoyen, les délais pour instituer toute poursuite pénale étaient expirés. Bref, l'ensemble du dossier était de nature à discréditer l'administration de la justice auprès du requérant et de ses compagnons.

L'intervention du Protecteur du citoyen auprès de la Direction des affaires pénales conduisit à l'arrêt des procédures contre le requérant et ses compagnons de travail.

UNE MAUVAISE INTERPRÉTATION DU DROIT ET DES FAITS PAR LE MINISTÈRE

Dossier # 87-12755

En juin 1986, un jugement conditionnel de divorce rendait exécutoire les mesures accessoires prévues à un consentement signé par les parties. Ce consentement stipulait entre autres que:

- La requérante aurait la jouissance exclusive de la résidence conjugale jusqu'à la vente de l'immeuble.
- Jusqu'à la vente et au plus tard au 1er novembre 1986, la pension serait maintenue à 200 $ par semaine. La requérante assumant toutes les dépenses de cet immeuble.
- Une pension alimentaire de 100 $ par semaine lui serait versée jusqu'à ce que la requérante atteigne 65 ans.

Le 6 août 1986, la requérante se rend au Service de perception des pensions alimentaires du Palais de justice où elle présente sa réclamation à savoir l'écart entre les sommes versées par son ex-conjoint depuis le 1er juillet 1986 (100 $ par semaine) et la pension que lui reconnaît le jugement (200 $ par semaine). En octobre 1986, le percepteur fait signifier un bref de saisie pour percevoir l'arrérage. À la suite d'une opposition à la saisie présentée par l'avocat de l'ex-conjoint, le conseiller juridique du percepteur accorde en décembre 1986 une mainlevée totale de ladite saisie et ce, sans que la requérante ne soit mise au courant.

N'ayant reçu aucune nouvelle du percepteur, la requérante se présente à nouveau au Service de perception en juillet 1987 pour s'enquérir de sa réclamation. Elle est informée que son dossier est fermé sans plus: rien à propos des procédures d'exécution ou de la mainlevée. Un percepteur décide néanmoins de prendre à nouveau sa réclamation.

N'ayant toujours pas reçu de nouvelles en septembre 1987, elle téléphone au Service de perception et apprend que des procédures de saisie sont en cours. Quelques jours plus tard, elle recommunique avec le Service de perception pour connaître le résultat des procédures et elle apprend qu'il y a eu mainlevée de la saisie et que son dossier est fermé suite à l'opinion juridique de l'avocat du Service de la perception qui considère que sa réclamation n'est pas fondée. Elle se plaint au Protecteur du citoyen.

L'enquête démontra qu'en aucun moment la requérante n'avait été mise au courant des procédures d'opposition présentées par l'avocat de son ex-conjoint, ni des allégués à leur soutien. On ne lui avait pas offert la possiblité de contester, de confirmer ou d'offrir sa version des faits sur lesdits allégués. Elle n'avait pas été avisée qu'il y avait eu mainlevée et fermeture de son dossier en janvier 1987 et elle n'avait pas été consultée lorsque des décisions affectant sa réclamation avaient été prises dans son dossier. En outre, il apparaissait que le conseiller juridique avait erré en se prononçant sur le bien-fondé de la réclamation qui reposait uniquement sur une question de droit.

Le Protecteur du citoyen est intervenu auprès de la Direction régionale des services judiciaires qui reconnut finalement que cette citoyenne n'avait pas reçu les services auxquels elle avait droit. Considérant les deux mainlevées consenties antérieurement par le percepteur et le fait que le conseiller juridique maintenait qu'il ne s'était pas trompé, il apparut inapproprié que de nouvelles procédures de saisie soient effectuées. En effet, celles-ci auraient inévitablement été contestées par l'ex-mari tant en droit que sur la base d'un abus de pouvoir du percepteur. Dans les circonstances, on pouvait s'interroger sur la qualité de la représentation qui aurait été faite en faveur des intérêts de la réclamante. C'est pourquoi, comme le suggérait le Protecteur du citoyen, la direction régionale recommanda au ministère de la Justice de verser à la requérante l'équivalent de sa créance alimentaire, soit 900 $, pour compenser le préjudice qu'elle avait subi en ne bénéficiant pas des services gratuits de perception que la loi reconnaît à toute créancière alimentaire. Le Ministère accepta cette recommandation.

UNE DISPOSITION À CARACTÈRE SOCIAL QUI DOIT RECEVOIR UNE INTERPRÉTATION LARGE ET GÉNÉREUSE

Dossier # 88-11686

Le requérant a un handicap au bras qui l'empêche de pouvoir utiliser un arc. Aussi, depuis quelques années, demande-t-il au ministère du Loisir, de la Chasse et de la Pêche de lui émettre un permis spécial pour personne handicapée afin de pouvoir utiliser une arme autre que l'arc durant la saison spécialement réservée à ce type de chasse. Devant les preuves au dossier, le Ministère l'avait toujours autorisé à utiliser une arbalète au cours de cette saison. En 1988, le requérant formule la même demande et celle-ci est refusée. Il s'en plaint au Protecteur du citoyen.

L'enquête a révélé que le Ministère appuyait sa décision sur l'article 58 de la Loi sur la mise en valeur et la conservation de la faune, dont le premier paragraphe précise que «le Ministre peut, aux conditions qu'il détermine, autoriser une personne handicapée dont le handicap l'empêche de chasser conformément à la présente loi à passer outre...» aux dispositions normalement prévues pour la pratique de ce sport, telles que les catégories d'armes autorisées.

Au cours de l'année, une directive avait été émise afin de guider les gestionnaires dans l'application de l'article 58. Malheureusement, certains fonctionnaires interprétaient cet article en refusant l'émission d'un tel permis dès qu'une personne avait la capacité de pratiquer la chasse, sans application de mesures spéciales, au cours de certaines autres périodes. Pour ces fonctionnaires, le requérant pouvait sans problème se servir d'une arme à feu et donc pratiquer la chasse au cours de la période réservée à cette fin.

Pour le Protecteur du citoyen, une telle interprétation de l'article 58 constituait une lecture incomplète du texte de loi. En effet, si le requérant pouvait s'adonner à la pratique de la chasse, il ne pouvait certainement pas s'y adonner «conformément à la présente loi» au cours de la période exclusivement réservée à la chasse à l'arc. L'argumentation du Protecteur du citoyen s'appuyait également sur l'article 41 de la Loi d'interprétation qui invite à accorder à toute disposition législative une interprétation large et généreuse. Enfin, l'adoption de telles dispositions se situait dans l'esprit de libéralisation prévu par la Charte des droits et libertés. Dans un tel contexte, la réponse du Ministère allait à l'encontre de l'intention du législateur.

Le sous-ministre a accepté l'argumentation du Protecteur du citoyen et l'a assuré que la demande du requérant serait accueillie favorablement lors de la prochaine saison de chasse.

L'ÉQUITÉ COMMANDAIT LE VERSEMENT D'UNE INDEMNITÉ

Le 11 novembre 1984, le requérant, dûment détenteur d'un permis, se rend à la chasse accompagné d'un tiers rencontré la veille. Ce dernier, le requérant l'apprendra plus tard, n'est pas titulaire d'un tel permis.

Accidentellement, le tiers décharge son arme et atteint la jambe du requérant. Celle-ci est lourdement endommagée et au cours des années suivantes, la médecine livrera un dur combat pour éviter l'amputation. Cette lutte sera financièrement difficile pour la victime dont l'état de santé ne lui permettra pas de conserver son emploi de laitier, et dont les fréquents séjours en milieu hospitalier diminueront les chances de se trouver un emploi stable.

Inutile de songer à un recours contre le tiers responsable, l'insolvabilité de ce dernier étant notoire. Les seuls montants que le requérant pouvait raisonnablement espérer étaient ceux prévus aux deux régimes d'indemnisation créés par la Loi sur la conservation et la mise en valeur de la faune. Le premier prévoit une indemnité maximale de 5 000 $ lorsque le titulaire d'un permis de chasse ou de piégeage est blessé ou tué «par suite d'un accident qui résulte directement de la pratique, à des fins récréatives, de la chasse ou du piégeage au Québec». Le second vise à l'indemnisation, par le gouvernement, jusqu'à concurrence d'un maximum de 10 000 $ des dommages-intérêts causés à un tiers par le titulaire d'un permis, pratiquant à des fins récréatives, la chasse ou le piégeage. Dans le cas qui nous intéresse, on ne pouvait retenir que le premier régime puisque c'est le seul qui aurait pu s'appliquer, l'auteur de la blessure subie par le requérant n'étant pas lui-même titulaire d'un permis de chasse. Le requérant s'est donc adressé au ministre de la Justice lui demandant le versement de l'indemnité prévue.

Sa demande a été refusée. Le Ministère invoquait que le règlement adopté pour préciser les conditions d'application du régime ne prévoyait le paiement

d'une indemnité que dans le cas de mort ou de perte d'un membre, celle-ci étant définie comme le sectionnement complet de ce membre. Or, bien que la jambe de la victime soit aujourd'hui à toutes fins utiles non fonctionnelle, les médecins avaient tout de même réussi à la conserver.

Cette situation est apparue tout à fait inéquitable au Protecteur du citoyen. Il s'est adressé au ministre de la Justice et au ministre du Loisir, de la Chasse et de la Pêche leur demandant de revoir le texte réglementaire qui par sa formulation restreignait grandement les termes d'un texte de loi beaucoup plus généreux. En effet, celui-ci prévoit une indemnité en cas de blessure sans en préciser davantage la nature.

De plus, en toute équité, le Protecteur du citoyen acceptait difficilement qu'une victime innocente se voit écartée d'un régime d'aide pour la seule raison que sa blessure ne correspondait pas exactement à la description contenue au règlement. Pour le requérant, les conséquences de l'accident avaient été catastrophiques et il se retrouvait en fait dans une situation comparable à celui dont la jambe aurait été sectionnée.

Après de longues discussions, le ministre de la Justice a accepté de considérer la situation particulière du requérant et a autorisé le versement d'une indemnité de 5 000 $.

MINISTÈRE DE LA MAIN-D'OEUVRE ET DE LA SÉCURITÉ DU REVENU

AIDE SOCIALE

Au cours de l'année 1988-89, le Protecteur du citoyen a reçu 1 369 plaintes concernant le ministère de la Main-d'oeuvre et de la Sécurité du revenu. Il s'agit d'une augmentation de 17 % par rapport à l'année précédente et d'un peu plus de 55 % sur une période de cinq ans. Certains éléments contribuent à expliquer ce phénomène et l'un d'entre eux est certainement la politique que s'est donné le Ministère, politique qui a contribué à multiplier les nouveaux programmes dans le secteur de l'aide sociale et bien sûr la réglementation qui les accompagne. Quoi qu'il en soit, cette augmentation des plaintes témoigne de la nécessité d'un recours comme celui du Protecteur du citoyen pour ces personnes généralement démunies et qui ont un urgent besoin d'être aidées dans leurs démêlés avec l'administration publique.

L'attribution initiale de l'aide sociale représente la source de lésion la plus fréquente avec près du tiers des plaintes fondées pour cette catégorie de dossiers. Comme les citoyens utilisent l'aide sociale en dernier recours pour subvenir aux besoins essentiels de la famille, cette institution crée beaucoup de stress et un sentiment profond d'injustice. C'est par ailleurs dans la région de Québec, encore cette année, que l'on retrouve le plus haut pourcentage de plaintes fondées. C'est également la région où les interventions du Protecteur du citoyen sont le moins bien reçues.

LE PROBLÈME DES VISITES À DOMICILE

Les enquêtes effectuées par le Protecteur du citoyen en 1988-89 démontrent clairement que la présence de l'agent-visiteur au dossier entraîne certaines difficultés pour le bénéficiaire. Nous avons pu observer notamment des délais plus importants avant d'émettre un chèque lors de la demande initiale d'aide sociale, le non-respect des directives par l'agent-visiteur ou des décisions prises par l'agent socio-économique (à la suite de la visite à domicile) qui ne sont pas toujours conformes aux directives contenues au guide. Finalement, le guide de l'agent-visiteur ne tient pas toujours compte des droits des bénéficiaires. Par exemple, le guide stipule que l'agent-visiteur doit informer le client sommairement de ses droits et obligations, à la fin de l'entrevue. Le Protecteur du citoyen croit au contraire que cette information devrait être fournie dès l'arrivée de l'agent-visiteur au domicile du client.

Le Protecteur du citoyen a donc entrepris, conjointement avec la Commission des droits de la personne, une étude sur la question des visites à domicile. Le résultat de cette étude devrait être disponible au cours de l'année 1989 et être transmis aux autorités concernées.

LES FRAIS DE DÉMÉNAGEMENT RELIÉS À L'INSALUBRITÉ D'UN LOGEMENT

Dans son dernier rapport annuel, le Protecteur du citoyen rappelait que le Ministère avait accepté sa recommandation d'assouplir les exigences concernant le remboursement des frais de déménagement lorsque le logement d'un bénéficiaire était insalubre. La solution du Ministère consistait à demander à ses agents de visiter eux-mêmes les locaux que les citoyens considéraient comme insalubres, lorsqu'ils ne pouvaient obtenir de leur municipalité l'attestation requise pour établir leur droit à ce type de besoin spécial.

Malheureusement, le Ministère n'a toujours pas modifié sa procédure avec comme résultat que plusieurs bénéficiaires de l'aide sociale font encore les frais de cette négligence. Certes, les autorités du Ministère acceptent de régler à la pièce les dossiers soumis par le Protecteur du citoyen. Mais tous ceux qui ne s'adressent pas à nous ou que les fonctionnaires ne dirigent pas jusqu'aux autorités compétentes parce qu'ils ignorent cette politique, sont encore lésés. Il faudrait qu'une directive soit émise le plus rapidement possible. Mais le Ministère n'entend pas y remédier pour l'instant invoquant que la situation sera corrigée avec la mise en vigueur de la nouvelle Loi sur la sécurité du revenu, le 1er août 1989. C'est malheureusement le genre d'argument trop souvent utilisé par les administrations: la décision de revoir ou de réviser globalement un secteur d'activités devient une excuse à l'inaction au détriment des citoyens qui n'ont pas à payer le prix des intentions ou des actions futures, fussent-elles louables.

Le Protecteur du citoyen a donc fait une recommandation formelle en ce sens au sous-ministre pour éviter que d'autres citoyens ne soient lésés entretemps.

LES BÉNÉFICIAIRES NE DOIVENT PAS FAIRE LES FRAIS DES ERREURS ADMINISTRATIVES CAUSÉES PAR DES TIERS

Dans son rapport annuel de 1987-88, le Protecteur du citoyen avait soulevé cette question. Des discussions avec les autorités du Ministère à la suite de la recommandation du Protecteur du citoyen nous permettent de croire qu'effectivement le Ministère aurait l'intention de ne plus pénaliser les bénéficiaires pour des erreurs commises par des tiers. Mais la décision définitive tarde encore à venir et ce sont toujours les citoyens qui en font les frais dans l'intervalle.

MODIFICATION DES ENVELOPPES CONTENANT LES CHÈQUES D'AIDE SOCIALE

Des bénéficiaires de l'aide sociale se sont adressés au Protecteur du citoyen pour porter plainte contre le fait que la fenêtre des enveloppes contenant les chèques d'aide sociale permettait d'identifier le contenu de l'enveloppe et de ce fait, d'identifier les personnes recevant des allocations d'aide sociale. Le Ministère accepta la proposition du Protecteur du citoyen de corriger la situation en modifiant le format de l'enveloppe. Les enveloppes pour les chèques émis au courant du mois furent remplacées immédiatement alors que les enveloppes contenant le chèque régulier, soit celui du premier du mois, devraient être modifiées le 1er août étant donné les quantités importantes d'enveloppes que le Ministère possédait encore.

MODIFICATION D'UNE LETTRE DE CONVOCATION

À l'occasion de l'examen de quelques plaintes, le Protecteur du citoyen a pris connaissance d'une lettre de convocation adressée par le Bureau régional de Montréal à certains bénéficiaires. Cette lettre se lisait comme suit:

«Par la présente, nous vous invitons à rencontrer la personne soussignée au (adresse), le (date) afin de discuter de questions relatives à votre dossier.

Nous désirons aussi vous rappeler qu'en tant que bénéficiaire, vous êtes assujetti(e) à la Loi sur l'Aide sociale dans son ensemble et à son Règlement.

Par conséquent, une omission de vous présenter pourrait amener l'application de certaines dispositions de la loi, notamment l'article 12, paragraphe F qui stipule que: «L'aide sociale peut être refusée, discontinuée, suspendue ou réduite dans le cas de tout adulte qui sans raison suffisante refuse ou néglige de fournir les renseignements et documents requis pour l'étude de sa demande.» Nous sommes toujours à votre service pour vous expliquer vos droits et obligations, advenant le cas où vous aimeriez éclaircir certaines interrogations.

Veuillez croire, (nom), en notre entière coopération.»

Cette lettre était utilisée de façon courante par les enquêteurs du service lorsqu'il s'agissait de convoquer la clientèle au bureau afin de discuter du dossier ayant fait l'objet d'une enquête. Son contenu apparut discutable au Protecteur du citoyen. Le ton était rigide et provocant, et le motif de la convocation n'était pas expliqué.

Le responsable du service se montra très ouvert aux critiques formulées par le Protecteur du citoyen et accepta de modifier la lettre en y ajoutant le motif pour lequel on demandait une entrevue. Il fut également convenu que la référence à l'article 12 F) serait maintenue mais en précisant au bénéficiaire: «qu'advenant un empêchement majeur, il pouvait contacter la personne suivante...» Tout en améliorant le ton de la convocation, ces modifications permettaient aux personnes concernées de connaître leurs droits et pas seulement leurs obligations.

La nouvelle lettre fut portée à la connaissance de la Direction générale par le Service de l'investigation de Montréal, en vue d'une possible utilisation à l'échelle provinciale.

PROCÉDURES DEVANT LES TRIBUNAUX JUDICIAIRES

À la suite d'une enquête menée par son Service d'investigation, le Ministère annulait le droit à l'aide sociale d'une bénéficiaire pour des motifs de vie maritale et lui réclamait la somme de 14 494,50 $. Madame fit appel auprès de la Commission des affaires sociales qui, faute de preuve établissant la cohabitation, la déclara admissible à l'aide sociale et annula la dette. Entre-temps, le Ministère avait porté son dossier devant la Cour des sessions de la paix qui rendit une décision contraire à celle de la Commission et reconnut Madame coupable de fraude. Lorsqu'elle s'adressa au Protecteur du citoyen, la requérante se plaignit également d'avoir été victime de harcèlement durant l'enquête menée par le Ministère.

Un autre cas fut également soumis à l'attention du Protecteur du citoyen. C'est celui d'une requérante condamnée par le tribunal à une peine de 59 mois

de prison à la suite d'une fraude de 44 506 $. Ce dossier était pourtant inscrit en appel devant la Commission des affaires sociales.

On peut, à la lumière de ces cas, s'interroger sur l'opportunité pour le Ministère d'entreprendre des procédures devant les tribunaux civils ou pénaux avant que les décisions du tribunal administratif, qu'est la Commission des affaires sociales, ne soient connues, même si, juridiquement, notre système de droit ne s'y oppose pas.

IMBROGLIO ENTRE LA COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES ET LE MINISTÈRE AU SUJET DU COÛT DE REMPLACEMENT D'UNE POINTE D'EAU

Dossier # 88-50001

À la suite d'une panne d'eau, le requérant, sur les conseils d'une spécialiste, modifie son système d'aqueduc et remplace la pointe d'eau brisée par un puits artésien. Comme il est bénéficiaire d'aide sociale, il s'adresse à son bureau pour obtenir le remboursement de ces frais. Le Ministère refuse sa demande qu'il prétend ne pouvoir considérer comme un sinistre. Par conséquent, la réclamation n'est pas couverte par les besoins spéciaux prévus à la réglementation.

L'affaire se rendit finalement devant la Commission des affaires sociales qui eut à définir s'il s'agissait d'un élément assimilable à un sinistre. La décision de la Commission établit qu'il s'agissait bien d'un sinistre mais demeura imprécise au sujet du montant que devrait défrayer le Ministère:

> «... Quant au montant réclamé, la Commission ne peut se rendre à la demande de Monsieur qui demande qu'une somme de 1 700 $ à 1 750 $ lui soit versée pour couvrir le coût de construction du puits artésien...
>
> En conséquence, la Commission est d'opinion qu'une somme équivalente au coût de remplacement d'une pointe d'eau doit être versée à Monsieur.»

Devant cette imprécision, la direction du centre local écrivit à la Commission pour savoir quel montant elle devait payer. N'obtenant pas de réponse, l'administration décida de payer le coût d'une pointe d'eau sans installation, soit 160 $, le coût de l'installation représentait pour sa part 1 700 $. Le requérant insatisfait s'adressa au Protecteur du citoyen.

Nous sommes intervenus auprès de la Commission pour qu'elle donne suite à la demande que lui avait adressée le Ministère. La Commission statua qu'une somme de 1 700 $ devait être accordée au requérant pour tenir compte du coût d'installation de la pointe d'eau. Le Ministère remplit ses obligations et expédia un chèque couvrant la totalité de la somme déboursée par le requérant.

QUAND L'ERREUR DÉPEND DE L'ADMINISTRATION...

Dossier # 87-52720

«Madame, vos prestations d'aide sociale passeront de 730 $ à 487 $ à compter du mois de mars 1988. De plus, vous devez au ministère de la Main-d'oeuvre et de la Sécurité du revenu 1 282 $ pour compenser des sommes versées en trop au cours des derniers mois.»

On comprend facilement le désarroi de la jeune femme qui apprenait cette nouvelle en mars 1988. L'agent responsable de son dossier venait de s'apercevoir qu'elle vivait seule depuis le mois de septembre et lui annonçait non seulement la diminution de ses prestations, mais également la dette qu'elle devait rembourser. Pourtant, au cours des dix derniers mois, Madame avait prévenu le Ministère à plusieurs reprises de son changement de statut. On avait continué à lui verser les mêmes allocations d'aide sociale. Elle s'adressa au Protecteur du citoyen demandant si elle devait maintenant, en plus de subir une baisse de revenus, rembourser les sommes versées en trop?

L'enquête a révélé que Madame a un fils qui a vécu avec elle jusqu'en septembre 1987, moment où il a décidé de rejoindre son père. À cette époque, pour les fins de l'aide sociale, elle bénéficiait du statut de chef de famille monoparentale et pouvait de ce fait participer au programme de rattrapage scolaire. À plusieurs reprises, la requérante avisa le Ministère par écrit du départ définitif de son fils. Le message était consigné sur la déclaration mensuelle que doit faire le bénéficiaire pour recevoir son chèque; il était clair et sans équivoque.

L'agent responsable du dossier négligea de considérer ces avis pendant plusieurs mois. Ce n'est qu'au moment de la réévaluation annuelle du dossier qu'il s'aperçut de son erreur. Il diminua les prestations en conséquence et prépara l'avis de réclamation d'une somme de 1 282 $ versée en trop.

Même si la requérante avait effectivement reçu des sommes auxquelles elle n'avait pas droit, les circonstances justifiaient que le Protecteur du citoyen intervienne en sa faveur.

D'abord, elle avait rempli toutes ses obligations envers le Ministère. Mois après mois, elle l'avait informé des changements survenus à sa situation sur les formulaires prescrits à cette fin. De plus, l'article 70 du règlement régissant l'aide sociale stipule «qu'aucun remboursement n'est exigible d'une personne qui n'a pas manqué à ses obligations... ou pour qui l'aide a été versée en raison d'une erreur qui ne lui incombe pas.» C'est dans le contexte de l'application de cet article que les bénéficiaires sont astreints à des contrôles réguliers. La formule de déclaration mensuelle sert justement à refléter les changements qui surviennent durant le mois. Lorsque les changements sont signalés par les bénéficiaires, le Ministère doit en tenir compte et ne peut les rendre responsables d'un suivi inapproprié.

Le Ministère a finalement accepté d'annuler la réclamation. Dans le même esprit, le Protecteur du citoyen a demandé que Madame puisse continuer à bénéficier du programme de rattrapage scolaire auquel elle était inscrite pour la session en cours. On a également acquiescé à cette requête.

UNE MAUVAISE INTERPRÉTATION DU RÈGLEMENT

Dossier # 88-51045

La requérante est bénéficiaire d'aide sociale depuis quelques années. En juin 1988, quelques travaux de ménage lui rapportent la somme de 35 $ qu'elle déclare au Ministère. Au mois de juillet suivant, elle ne gagne rien et finalement obtient un emploi permanent en août. Elle déclare cet emploi au Ministère qui l'avise qu'elle ne recevra aucune aide au mois de septembre car ses revenus sont maintenant suffisants.

La requérante conteste cette décision invoquant qu'elle peut bénéficier d'un mois supplémentaire de prestations comme le permet l'article 43 du règlement sur l'aide sociale. Elle s'adresse donc au bureau régional pour obtenir la révision de son dossier et porte plainte au Protecteur du citoyen.

L'enquête a démontré que la requérante avait effectivement travaillé au mois de juin 1988 et qu'elle avait gagné 35 $. Le Ministère lui avait versé ses prestations au mois de juillet 1988, sans tenir compte du revenu de juin comme le permet l'article 43 du règlement. Le Bureau de révision statua que la décision de lui refuser des prestations au mois de septembre étaient justifiée car le règlement précise que l'on ne peut pas se prévaloir du privilège de recevoir un mois supplémentaire d'aide sociale si on a déjà bénéficié de cette mesure au cours des six derniers mois. La requérante ayant gagné 35 $ en juin et reçu ses prestations sans aucune diminution en juillet, elle ne pouvait donc pas demander ce privilège au mois de septembre puisque le délai de 6 mois n'était pas écoulé.

Le Protecteur du citoyen n'était pas du même avis. L'article 43 du règlement stipule que ce sont les revenus de travail gagnés pour un premier mois de travail qui ne sont pas comptés et que le Ministère doit accorder des exemptions à tous les bénéficiaires qui travaillent. D'autre part, les bénéficiaires ont droit à une exemption mensuelle sans que leurs prestations n'en soient affectées. On accorde une exemption de 25 $ à une personne seule et de 45 $ à une famille, plus 5 $ par enfant. Madame avait donc droit à une exemption de 50 $. On ne pouvait pas considérer que la requérante avait eu des gains de travail en juin puisque la somme gagnée était entièrement exemptée. Ce n'est qu'au mois d'août que son véritable travail avait commencé, ce qui lui permettait de recevoir la totalité de ses prestations d'aide sociale du mois de septembre.

Le Ministère a accepté la position du Protecteur du citoyen et la requérante a donc pu recevoir la somme de 724 $.

LE HARCÈLEMENT DES BÉNÉFICIAIRES NE SAURAIT ÊTRE TOLÉRÉ

Dossier # 88-50065

À la suite d'une dénonciation concernant une bénéficiaire d'aide sociale, le Ministère entreprend une enquête qui l'amène à conclure que la personne en question ne vit pas seule, contrairement à ses déclarations. Dans un premier temps, on annule le versement de ses prestations pour lui réclamer quelques mois après, la somme de 19 223,10 $.

Madame conteste l'annulation de ses prestations auprès de la Commission des affaires sociales après que le Bureau de révision ait maintenu la décision de première instance. En s'appuyant sur des preuves établissant la cohabitation et le secours mutuel, la Commission confirme les allégations de vie maritale. Elle maintient donc l'annulation des prestations.

D'autre part, la réclamation de 19 223,10 $ est également portée en appel devant la Commission des affaires sociales lors d'une deuxième audition. Il est prouvé à la satisfaction de la Commission que le présumé concubin avait une résidence distinctive. Ce nouvel élément ne permet plus de maintenir la preuve de vie maritale puisqu'il élimine l'un des critères essentiels à cet établissement, soit la cohabitation. La Commission annule donc la réclamation.

Ce changement de disposition ne fut pas accepté par certains fonctionnaires qui, malgré la décision de la Commission, refusèrent d'admettre Madame à l'aide sociale pour le motif que les renseignements essentiels à l'étude de sa demande n'avaient pas été fournis.

Le tout fut à nouveau porté devant la Commission des affaires sociales. Encore ici, la décision du Ministère fut renversée alors que la Commission estima que la requérante avait satisfait à l'obligation de produire certaines pièces pour l'étude de sa demande.

Par la suite, ses prestations furent maintes fois réduites, ou même annulées, avant d'être réajustées ou versées à nouveau après des décisions du Bureau de révision ou la présentation de nouveaux documents. Madame s'adressa au Protecteur du citoyen pour se plaindre de harcèlement.

L'enquête du Protecteur du citoyen a permis de découvrir que tous les argents dus à la requérante n'avaient pas été versés à la suite des nombreuses décisions de la Commission des affaires sociales. Cependant, une réclamation pour un montant équivalent à la somme due était contestée devant la Commission. Cette réclamation du Ministère semblait fondée.

Le Protecteur du citoyen est intervenu auprès des autorités locales et régionales pour que cesse le harcèlement et pour que la loi et les règlements de l'aide sociale soient appliqués de la même façon pour tous.

Il a été convenu avec le procureur de la requérante et avec le Ministère que les sommes dues s'appliqueraient au paiement de la réclamation qui était en appel et que la dette de Madame serait par le fait même effacée.

DES EXIGENCES NETTEMENT ABUSIVES POUR JUSTIFIER UNE DEMANDE D'AIDE SOCIALE

Dossier # 87-52613

À la suite d'un divorce survenu en avril 1985, une jeune femme touche la somme de 36 000 $ avec laquelle elle subvient à ses besoins pendant trois ans. Ayant alors épuisé ses ressources, elle dépose une demande d'aide sociale au printemps 1988. Avant d'autoriser le versement de prestations, le ministère de la Main-d'oeuvre et de la Sécurité du revenu lui demande de fournir la preuve que la totalité de la somme a bien été dépensée.

La requérante estime qu'il lui sera difficile d'établir cette preuve dans le détail, mais le fonctionnaire lui précise que sa demande sera refusée si elle ne peut remplir cette exigence. Elle obtient donc copie auprès de sa caisse populaire, de tous les chèques émis depuis avril 1985. Cette démarche lui occasionne des frais de 52 $. Néanmoins, le Ministère juge que ses preuves ne sont pas suffisantes et lui refuse le droit à l'aide sociale. Elle se plaint au Protecteur du citoyen.

L'enquête a révélé qu'effectivement le fonctionnaire chargé du dossier n'était pas satisfait de la copie des chèques, ni de la liste fournie par la requérante et qui retraçait l'usage réservé à chacun des chèques. Il exigeait qu'elle produise dans un ordre chronologique, tous les documents justifiant la dépense totale des 36 000 $, comme si les citoyens avaient l'habitude de conserver sur une période de trois ans les reçus de dépenses courantes comme l'épicerie, le nettoyage ou les timbres.

Le Protecteur du citoyen reconnaît que l'article 23 de la Loi sur l'aide sociale prévoit que tous les biens cédés ou transportés au cours des trois années précédant la date de la demande sont présumés avoir été cédés ou transportés dans le but de se rendre admissible à l'aide sociale. Il est également acceptable qu'une personne doive établir son droit à recevoir des prestations. Exiger qu'elle fasse la preuve à la cent près de ses dépenses est apparu carrément abusif. Des explications plausibles sont suffisantes pour justifier l'admissibilité aux allocations d'aide sociale. Exiger une preuve hors de tout doute n'aurait d'autre résultat que d'exclure un bon nombre de citoyens du programme.

Le Ministère a accepté la position du Protecteur du citoyen et la requérante fut reconnue admissible à l'aide sociale.

MINISTÈRE DU REVENU

En 1988-89, le Protecteur du citoyen a reçu 438 plaintes visant le ministère du Revenu, ce qui représente une hausse de 15 % par rapport à l'an dernier. Les cinq secteurs les plus touchés ont été les impôts (74 %), la taxe de vente, le remboursement d'impôts fonciers, le supplément au revenu de travail et Logirente.

43 % des plaintes reçues dans le secteur des impôts concernaient des problèmes de lenteur à traiter une déclaration et 72 % de ces cas touchaient l'année d'imposition courante. Certes, le traitement accéléré des déclarations de 1987 présente un bilan positif dans l'ensemble, mais cette politique s'est traduite par une accumulation des dossiers qui exigeaient un examen plus approfondi et des dossiers des années antérieures.

UN ACCÈS DE PLUS EN PLUS DIFFICILE AUX DOSSIERS DES CONTRIBUABLES

Le Protecteur du citoyen a vécu certains problèmes avec le Ministère dans la conduite de ses enquêtes: l'accès aux dossiers fiscaux et aux personnes qui y ont travaillé s'est resserré pour devenir de plus en plus contrôlé, au point de compromettre la qualité de nos interventions.

À partir de l'année 1987, le ministère du Revenu est devenu très soucieux de la confidentialité de ses dossiers. Une entente est alors intervenue avec le Protecteur du citoyen pour établir une liste de personnes-ressources qui, dans chaque direction générale, seraient autorisées à fournir les renseignements demandés. Cependant, au mois d'avril 1988, le sous-ministre émettait une directive interne dont l'un des effets a été de restreindre l'accès aux renseignements pertinents.

Dès lors, la collaboration dont nous avions toujours pu bénéficier de la part des fonctionnaires s'est quelque peu détériorée, jusqu'à nous confiner à quelques personnes ressources, jusqu'à nous empêcher d'interroger les personnes qui étaient pourtant au coeur de l'action, jusqu'à refuser enfin la consultation libre d'un dossier sous prétexte qu'il contenait des renseignements confidentiels fournis par des tiers.

Si assurer la confidentialité des renseignements fiscaux demeure un objectif louable, il ne doit pas être poursuivi au détriment même de la qualité des interventions du Protecteur du citoyen. En acceptant de s'adresser d'abord et de façon générale aux personnes spécialement désignées, le Protecteur du citoyen ne peut pas renoncer à la discrétion, qui lui est reconnue par la Loi sur le Protecteur du citoyen, de s'adresser aux personnes qu'il juge les plus aptes à lui fournir les renseignements désirés. Il ne faudrait pas qu'une entente qui vise essentiellement à assurer la confidentialité des dossiers du Ministère devienne une entrave au bon fonctionnement des enquêtes du Protecteur du citoyen.

Il est primordial, en effet, que le Protecteur du citoyen ait un accès direct à toutes les personnes qui ont pu jouer un rôle dans la prise d'une décision qui a été ressentie comme préjudiciable et qu'il prenne connaissance de toutes les informations, opinions ou instructions qui la justifient ou qui auraient dû être prises en considération. Il pourra ainsi mieux apprécier s'il y a lésion ou non et proposer des corrections adéquates, le cas échéant. Évidemment, le resserrement des mesures visant à assurer la confidentialité au ministère du Revenu s'attaquait de plein front à ces prérequis et commandait une réaction.

Le Protecteur du citoyen et le Ministère s'entendirent donc pour travailler sur un protocole d'entente qui devrait procurer des aménagements administratifs capables d'assurer la qualité des interventions du Protecteur du citoyen, dans le respect de la confidentialité des renseignements fiscaux. Nous nous sommes tous mis résolument à la tâche à la fin de l'année 1988 pour établir un tel protocole.

UNE ERREUR DU MINISTÈRE AURAIT PU COÛTER 1 498 $ AU CONTRIBUABLE

Dossier # 88-12187

Au début de l'année 1988, un citoyen âgé demande au ministère du Revenu d'être admis au programme Logirente 1987. Après étude, on l'avise qu'il n'est pas admissible au programme parce que son loyer de 1987 est inférieur à 30 % de ses revenus de l'année 1986. Le contribuable ne comprend pas et fait appel au Protecteur du citoyen.

Notre enquête nous a permis d'établir que le travail du Ministère était incorrect. Ce dernier reconnut d'emblée son erreur et fixa à 200 $ le montant de l'allocation à laquelle le requérant aurait droit.

Tout en prenant acte de l'erreur qui avait été commise et de l'acceptation de sa correction par le Ministère, l'étude plus approfondie de la demande de Logirente présentée par le contribuable nous a amenés à poser certaines questions sur son contenu. Des vérifications supplémentaires effectuées pour mieux en comprendre la teneur ont révélé que le requérant avait lui-même commis une erreur en déclarant ses revenus. Il avait ajouté à son revenu net d'emploi pour l'année 1986, le total de ses revenus bruts, gonflant du même coup le niveau de ses revenus. D'autres éléments avaient donc échappé à la vigilance du Ministère et une nouvelle rectification s'imposait.

À la suite de notre intervention, le Ministère a reconnu le contribuable admissible à une allocation-logement de 1 498 $.

LES REVENUS DE POURBOIRES DÉCLARÉS PAR LA TRAVAILLEUSE ÉTAIENT EXACTS

Dossier # 87-13496

La requérante occupe un emploi de commis de bar dans un hôtel. Au mois de décembre 1987, elle porte plainte auprès du Protecteur du citoyen lorsqu'elle reçoit un avis de cotisation du ministère du Revenu qu'elle considère injustifié. On lui réclame la somme de 1 223,70 $ à cause de revenus de pourboires non déclarés pour l'année 1984. Selon la requérante, le Ministère n'aurait pas tenu compte du contexte particulier dans lequel elle travaillait pour établir cette cotisation.

Depuis quelques années, le ministère du Revenu tente de régulariser la situation voulant que la majorité des employés ayant un revenu constitué en partie de pourboires, ne déclarent pas, ou très peu, cette portion de leur salaire. Une loi a d'ailleurs été adoptée en vue de corriger cette situation, mais plusieurs de ses dispositions ne sont pas encore en vigueur, faute d'une proclamation du gouvernement à cet effet.

Le Ministère a toutefois mis en oeuvre un programme de vérification lui permettant d'évaluer les revenus de pourboires non déclarés. À l'aide des états financiers et des livres de l'employeur, il procède à un échantillonnage portant sur deux périodes de l'année.

Le Ministère établit d'abord le pourcentage de ventes effectuées par cartes de crédit par rapport au volume global des ventes. Il consigne par la suite, à l'aide des bordereaux de paiement, le taux de pourboires relatif à ces ventes. Puis il compile les heures de travail de chaque employé et le total des heures/personne ce qui lui permet de déterminer un taux horaire moyen de vente. Il fixe alors, d'une façon qui nous apparaît plus ou moins arbitraire, un taux de pourboires applicable aux ventes faites au comptant, ce taux étant généralement inférieur à celui déterminé en fonction des ventes par cartes de crédit. Un taux moyen de pourboires est ainsi arrêté puis appliqué au chiffre d'affaires de chacun des employés. C'est donc à la suite d'une telle vérification que le Ministère réclama la somme de 1 223,70 $ à la requérante.

L'enquête du Protecteur du citoyen permit d'établir qu'une nuance importante n'avait pas été faite lors de cette vérification. En effet, l'hôtel où travaillait la requérante comptait deux points de service distincts, soit la salle à manger et le bar. Or, il appert que le vérificateur du Ministère avait obtenu les données nécessaires à son échantillonnage par une analyse des ventes effectuées à la salle à manger exclusivement. Ces mêmes données avaient ensuite été appliquées, sans autre vérification, aux employés du bar.

Dans les circonstances, ce transfert de données est apparu fort discutable. Tout d'abord, rien ne permettait de croire que le taux des ventes au bar était identique à celui de la salle à manger. De plus, le contexte particulier de travail de la requérante s'avérait un point important à considérer. En effet, la majorité de ses ventes étaient effectuées par l'entremise de danseuses qui servaient directement aux tables. Toutes les ventes étaient ainsi enregistrées dans la caisse de la requérante mais il est évident que les pourboires étaient versés aux serveuses. En conséquence, le Protecteur du citoyen recommanda au Ministère de procéder à une nouvelle vérification afin d'obtenir des données qui soient pertinentes au secteur où travaillait la requérante.

Cette nouvelle vérification permit d'établir que seulement 25 % des ventes inscrites dans la caisse de la requérante étaient effectuées par cette dernière. En considérant ce facteur, les revenus de pourboires estimés par le Ministère étaient à peine supérieurs à ceux effectivement déclarés. Il jugea qu'il n'était pas opportun de procéder à une nouvelle cotisation et décida d'annuler celle qu'il avait déjà émise.

L'APPLICATION DE LA LOI SUR LES IMPÔTS N'ÉTAIT PAS PERTINENTE DANS LE CAS DU REQUÉRANT

Dossier # 87-14428

Le 24 février 1988, le requérant se plaint au Protecteur du citoyen du refus du ministère du Revenu de revoir son dossier fiscal de 1983, de façon à lui permettre de contribuer au Régime des rentes du Québec pour cette année-là. Le Ministère allègue qu'il ne peut donner suite à la demande du requérant puisque celle-ci a été formulée en dehors des délais prescrits par la Loi sur les impôts.

L'étude du dossier révèle qu'en juillet 1987, le requérant doit quitter définitivement le marché du travail en raison d'une incapacité physique. Il s'adresse alors à la Régie des rentes du Québec pour obtenir une rente d'invalidité. Afin de déterminer s'il est admissible, la Régie vérifie son état de participation au régime et constate qu'il lui manque une seule année de contribution pour satisfaire aux exigences de la loi.

Or, après examen de ses déclarations de revenus, le requérant découvre qu'il n'a pas contribué au régime en 1983 bien que ses revenus lui auraient permis de le faire. En décembre 1987, il demande donc au ministère du Revenu de revoir son dossier fiscal pour cette année et d'y apporter les corrections nécessaires. En effet, en vertu de la Loi sur le régime des rentes, le ministère du Revenu est chargé de cotiser les contributions d'un travailleur au régime pour ensuite transmettre ces données à la Régie afin qu'elles soient inscrites au dossier du cotisant.

Cependant, au grand désarroi du requérant, sa demande est refusée parce qu'aux termes de la Loi sur les impôts, le pouvoir de révision du Ministère s'est éteint par prescription. En 1986, une modification apportée à cette loi réduisait à trois ans la période pendant laquelle le Ministère pouvait réviser un dossier fiscal. Cette modification s'appliquait aux années 1983 et subséquentes. La décision du Ministère privait ainsi le requérant de toute possibilité d'obtenir de la Régie la rente qu'il convoitait. C'est alors qu'il décide de s'adresser au Protecteur du citoyen.

Pour le Protecteur du citoyen, la référence qui avait été faite à la Loi sur les impôts n'était pas pertinente dans un cas de contribution au Régime des rentes et causait préjudice au requérant. En effet, c'est la Loi sur le régime des rentes qui devait s'appliquer et cette dernière prévoyait un délai de quatre ans pour permettre au Ministère de recouvrer une contribution au régime. Dans cette optique, la demande de correction effectuée par le requérant en 1987 avait été faite dans les délais prescrits. Le Protecteur du citoyen recommanda au Ministère de revoir sa décision en se référant cette fois à la Loi sur le régime des rentes.

Le Ministère devait admettre que c'était plus par réflexe qu'autrement qu'il s'était référé à la Loi sur les impôts dans le cas du requérant. Il reconnut qu'il s'agissait d'une erreur de sa part et accepta de la corriger. Il réclama une contribution au Régime des rentes pour l'année 1983 et par conséquent, permit au requérant de continuer ses démarches auprès de la Régie pour obtenir sa rente d'invalidité.

LE PROTECTEUR DU CITOYEN MODIFIE UNE PRATIQUE ERRONÉE

Dossier # 87-13588

À la suite de la révision du dossier Logirente 1986 d'une contribuable, le ministère du Revenu découvre qu'il a versé en trop une somme de 637,83 $. Pour recouvrer son dû, il retient le montant des deux premiers versements (soit 200 $) de l'allocation payée en vertu du programme Logirente 1987. Pour le reste du montant, on convient d'un paiement de 5,00 $ par mois. La requérante s'adresse au Protecteur du citoyen pour se plaindre de la retenue de 200 $.

Il y a eu une erreur dans le traitement de la demande de la contribuable. Celle-ci a reçu en trop un montant qu'elle doit maintenant rembourser. Mais, si le Ministère est effectivement en droit de réviser un dossier et de recouvrer les montants versés en trop, il ne peut – comme il l'a fait – retenir le montant d'une allocation prévue dans le cadre du programme Logirente 1987.

Une pratique administrative qui compromet les droits des individus, voilà l'avis soutenu par le Protecteur du citoyen. Car, s'il est évident que les sommes versées en trop à la requérante doivent être remboursées, le ministère du Revenu a abusé du pouvoir de retenue qui lui est conféré par l'article 31 de la Loi sur le ministère du Revenu. En effet, cet article ne s'applique pas ici puisque le programme Logirente est régi par un décret spécial. À cause de ce statut particulier, ce programme ne peut être soumis aux pratiques administratives habituelles du ministère du Revenu.

L'argumentation soutenue par le Protecteur du citoyen a fait prendre conscience au ministère du Revenu qu'effectivement, le programme Logirente ne relève pas d'une loi fiscale aux termes de l'article 1 de la Loi sur le ministère du Revenu, mais bien plutôt d'un décret, ce qui rend erronée et non conforme aux droits, la retenue exercée dans ce cas-ci. Le Ministère tiendra compte de ce nouvel

éclairage dans l'avenir pour le traitement de cas similaires.

Pour ce qui est de la requérante, le Ministère lui a remboursé la somme perçue indûment (200 $). Elle pourra s'acquitter de sa dette envers le Ministère à raison de 5,00 $ par mois et ce, sans intérêt.

UNE RÉCLAMATION DE 6 924,99 $ EST ANNULÉE

Dossier # 87-10850

En 1977, à l'occasion de son divorce, Madame obtient un jugement qui ordonne à son ex-époux de lui verser une pension alimentaire de 600 $ par mois et d'assumer les frais du logement qu'elle occupe déjà. Monsieur remplit ses obligations. Chaque année, dans son rapport d'impôt, Madame inclut une pension de 7 200 $. Conformément aux informations données par le ministère du Revenu, elle n'ajoute pas à ses revenus le loyer défrayé par son ex-époux.

En mars 1987, Madame reçoit trois avis consécutifs du ministère du Revenu lui réclamant la somme de 6 924,99 $ pour les années 1982, 1983 et 1984. On lui attribue soudainement comme revenus, pour ces années, les montants que son ex-mari avait déboursés pour son logement. Que le Ministère vienne exiger tout à coup le paiement d'une telle somme lui apparaît injuste. Elle porte donc plainte au Protecteur du citoyen.

Pour les années 1978 à 1982, Monsieur avait réclamé une déduction qui tenait compte à la fois des versements mensuels de 600 $ et du logement payé à Madame. Le Ministère refusa la déduction relative aux frais de logement. Il confirmait ainsi la position juridique qui avait cours à l'époque: ne pas reconnaître comme une allocation d'entretien versée à l'ex-conjoint, les versements de loyer faits à un tiers, ici le propriétaire de l'immeuble.

En 1987, le ministère du Revenu réexamina les déclarations d'impôt de Monsieur pour les années 1982, 1983 et 1984. Compte tenu d'un jugement rendu le 27 mars 1986 par la Cour suprême du Canada (Affaire Gagnon) en matière de pension alimentaire, le ministère du Revenu accorda finalement à Monsieur le droit de déduire le logement payé à Madame.

Suivant le principe de la réciprocité qu'il applique généralement dans ces circonstances, le Ministère attribua à Madame, pour les années 1982, 1983 et 1984, les sommes qu'il avait permis à son ex-époux de déduire. Résultat: une note de 6 924,99 $.

Évidemment, du point de vue juridique, on ne pouvait reprocher au ministère du Revenu d'avoir respecté le jugement de la Cour suprême et d'avoir appliqué le fameux principe de la réciprocité. Par contre, une telle application de la loi, avec effet rétroactif, paraissait vraiment injuste et inacceptable.

Le 12 janvier 1988, le Protecteur du citoyen écrivait donc au sous-ministre du Revenu une lettre dont voici des extraits: «... le préjudice sérieux qui résulte d'une telle rétroactivité pour des citoyens généralement peu fortunés m'incite à vous inviter à vous éloigner d'une logique aussi implacable et à réclamer en leur faveur une plus grande équité... Je pense que votre Ministère devrait délaisser le principe de réciprocité par rapport aux bénéficiaires de ces mêmes pensions qui ont agi de bonne foi et selon la façon de faire reconnue et appliquée par le Ministère à l'époque.».

Après plusieurs rencontres et discussions, le sous-ministre faisait connaître sa position le 31 août 1988. Dans un premier temps, il annulait les impôts additionnels chargés à Madame et aussi à une autre personne qui s'était plainte pour le même motif, nous assurant que le Ministère prendrait les mesures appropriées afin que de telles situations ne se reproduisent plus dans l'avenir.

Dans un deuxième temps, il nous avisait que le Ministère n'appliquerait pas l'arrêt «Gagnon» pour les années d'imposition antérieures à 1986. Les contribuables qui s'étaient vu imposer une cotisation additionnelle pour ces années pourraient obtenir l'annulation de cet impôt en en faisant la demande dans le délai et suivant les modalités prévues par la loi. Mais en examinant les choses de près, cela revenait à dire qu'aucun contribuable ne verrait son cas révisé, les délais étant expirés pour la plupart d'entre eux.

Dans les circonstances, le Protecteur du citoyen a demandé au sous-ministre du Revenu de prendre les moyens pour que son Ministère identifie les contribuables concernés par le même problème et qu'il fasse annuler l'impôt additionnel qui leur avait été réclamé. Mais le dossier n'est pas encore réglé.

LE MINISTÈRE FAIT VOLTE-FACE ET ACCORDE LE DROIT AU PROGRAMME LOGIRENTE

Dossier # 88-12473

À l'automne 1988, une dame âgée se rend au bureau du ministère du Revenu pour compléter une demande d'admissibilité au programme Logirente. En toute honnêteté, elle déclare alors qu'un homme handicapé habite le même logement qu'elle et l'information est notée par le fonctionnaire qui la reçoit,

à la ligne 40 du formulaire: «Autres personnes habitant votre logement (excluant un chambreur)».

À sa grande surprise toutefois, Madame apprend qu'on ne la reconnaît pas admissible au programme Logirente 1988, parce que le montant de son loyer est inférieur à 30 % de ses revenus de 1987. Elle ne comprend pas qu'avec un revenu de seulement 5 486 $ et un coût de loyer de 425 $ par mois elle ne soit pas éligible au programme. Elle fait appel au Protecteur du citoyen.

L'enquête a révélé que le Ministère avait considéré la requérante et l'homme qui habitait son logement comme «des personnes vivant ensemble, chacune s'apportant une aide mutuelle». Il avait donc ajouté les revenus de Monsieur pour 1987 à ceux de Madame et conclu à l'inadmissibilité de cette dernière.

Celle-ci avait eu beau faire valoir que l'homme en question n'était qu'un chambreur, rien n'y fit; soutenant le contexte d'une cohabitation et d'une aide mutuelle, les fonctionnaires maintenaient qu'ils devaient tenir compte des revenus de 1987 de Monsieur et de Madame.

Le décret relatif aux conditions et cadre administratif concernant le Programme sur l'allocation-logement en faveur des personnes âgées (décret 1802-85, du 4 septembre 1985 et amendements) contenait une disposition précise concernant les revenus dont il fallait tenir compte dans le calcul du Logirente 1988. Le 2e alinéa de l'article 13 de ce décret stipulait en effet que... «le revenu total de la personne qui réclame une allocation-logement doit inclure le revenu total de son conjoint et de toute personne qui habite le même logement, à l'exclusion d'un chambreur.»

Parce que Madame ne déclarait pas de revenus de location, le Ministère n'avait pas tenu compte de la déclaration à l'effet que l'homme qui habitait dans le même logement qu'elle était un chambreur. Il prétendait également que les seuls revenus de Madame (5 486 $) suffisaient à peine à payer son loyer (425 $ × 12 = 5 100 $) et que, par conséquent, il s'agissait ici «de deux personnes vivant ensemble chacune s'apportant une aide mutuelle».

On se gardait bien de parler de «vie maritale» entre Monsieur et Madame, une notion utilisée dans le décret applicable, mais qui aurait exigé des vérifications plus en profondeur qu'on ne voulait pas faire. Toutefois, on traitait Madame avec les mêmes conséquences, à partir d'une vague notion de «personnes vivant ensemble et s'apportant une aide mutuelle» qu'on ne retrouvait nulle part. De plus, on faisait facilement fi de la déclaration même de Madame à l'effet que Monsieur était un chambreur et des dispositions pertinentes du décret applicable.

Le Protecteur du citoyen s'est donc adressé au directeur général des opérations du Ministère pour lui demander de revoir le dossier et de traiter de façon claire, juste et uniforme les demandes qui soulèvent, dans le cadre du programme concerné, la notion de conjoint de fait et de vie maritale.

À la suite de notre intervention, le ministère du Revenu devait finalement reconnaître comme chambreur l'homme qui habitait le même logement que Madame et donner à cette dernière le droit au programme Logirente, soit une allocation annuelle de 1 459,80 $. Pour ce qui est des notions de conjoint de fait et de vie maritale, le Ministère a reconnu qu'il fallait que les pratiques soient «harmonisées à l'ensemble des programmes sociaux-fiscaux».

LE SECRÉTARIAT À L'ADOPTION INTERNATIONALE

Le Secrétariat à l'adoption internationale, sans doute en raison de la nature de son mandat et de la loi très restrictive qu'il a à administrer, a fait l'objet de nombreuses plaintes. Deux problèmes en particulier nous ont causé des inquiétudes.

DES ENFANTS SANS STATUT

Dossier # 88-11479

Le premier concerne les enfants adoptés à l'étranger qui ne peuvent rejoindre leurs nouveaux parents au Québec en raison du refus du Ministère d'agir comme intermédiaire. Celui-ci n'accepte pas en effet de se déclarer intermédiaire «après coup», une fois le processus complété dans le pays d'origine de l'enfant. Certains de ces enfants ont maintenant réussi à rejoindre leur nouvelle famille, mais ils sont chez nous sans possibilité d'obtenir un jugement québécois, sans carte d'assurance-maladie, sans statut.

Un dossier a particulièrement retenu notre attention. Il s'agissait d'un enfant haïtien adopté par un couple québécois qui constituait de l'avis du directeur de la protection de la jeunesse, un foyer accueillant et tout à fait apte à recevoir un orphelin d'origine étrangère. Les parents avaient trouvé un enfant adoptable par l'intermédiaire de certains contacts privés. Ils avaient complété leurs démarches et obtenu un jugement d'adoption en Haïti. Finalement, ils avaient demandé l'intervention du Secrétariat. Ce dernier refusait d'intervenir. On pouvait certes reprocher aux parents d'avoir inversé le processus prévu au Code civil du Québec en s'adressant en dernier lieu au Secrétariat, l'empêchant ainsi de véritablement jouer son rôle d'intermédiaire.

Pourtant, le Protecteur du citoyen ne pouvait demeurer insensible au fait que du point de vue de l'enfant, la situation était inacceptable. En effet, ses nouveaux parents ne pouvaient véritablement agir comme tel sans se placer dans l'illégalité et ce, en raison du libellé de notre loi d'adoption. Comment une loi, ayant comme objectif d'apporter un mieux-être aux orphelins et enfants abandonnés, peut-elle être si hermétique qu'elle condamne certains enfants à avoir des parents «illégaux»? Cette situation est d'autant moins acceptable que le Code civil reconnaît depuis longtemps que toute décision concernant un enfant doit être prise dans son meilleur intérêt.

Le Ministère s'est montré sensible à notre argumentation mais il ne pouvait contrevenir au Code civil du Québec qui en plus de le désigner comme premier intermédiaire en matière d'adoption internationale, prohibe toute adoption à des conditions non prévues par la loi.

Cependant, tant le Ministère que le Bureau du Protecteur du citoyen ont convenu qu'on ne pouvait laisser un enfant avec un statut aussi précaire pendant une trop longue période. Le Protecteur du citoyen invite donc le législateur à se pencher sur la loi pour y ajouter de la souplesse et ce, dans l'intérêt des enfants.

QUARANTE FAMILLES AUX PRISES AVEC UN ORGANISME NON ACCRÉDITÉ

Plus inquiétant encore, du moins administrativement, a été le laisser-faire du Secrétariat dans les dossiers mettant en cause l'organisme «L'Arc-en-ciel» et concernant une quarantaine de familles.

Selon la procédure habituelle, les futurs adoptants sont référés au Secrétariat par le centre des services sociaux de leur région. Le Secrétariat les oriente vers un pays susceptible de les jumeler avec un enfant. Cette référence se fait très souvent par l'intermédiaire d'un organisme relié au Ministère par un protocole d'entente signé à la fois par l'organisme et par la ministre. Plusieurs dossiers ont été référés à l'organisme «L'Arc-en-Ciel», corporation qui existait depuis deux ans et avait fait sa demande de reconnaissance depuis sa création. Or, la Ministre n'avait pas encore signé de protocole. Pourtant, le Secrétariat se conduisait à son égard tout comme s'il s'était agi d'un organisme accrédité. Il y référait des dossiers de la même manière qu'il l'aurait fait après la signature d'un protocole. Il s'agissait donc dans les faits, de la reconnaissance d'un organisme par des fonctionnaires non autorisés, puisque seule la Ministre était habilitée à signer un tel protocole.

Une enquête policière a conduit le Procureur général à porter des accusations de fraude contre l'organisme et ses dirigeants. Il appert que ceux-ci auraient proposé à des Québécois, des enfants parfois inexistants et d'autres fois le même enfant à deux couples différents. Cette fraude s'est de plus soldée par une faillite engendrant une perte financière variant entre six et sept milles dollars pour chacun des couples victimes.

Nous nous sommes inquiétés du peu de surveillance et de contrôle des organismes intervenants dans le domaine de l'adoption internationale. Cette absence de suivi s'explique encore plus difficilement dans le cas de «L'Arc-en-Ciel» qu'on jugeait à la fois trop peu fiable pour le reconnaître officiellement et suffisamment fiable pour lui référer des dossiers.

Nous avons donc demandé à la ministre d'accorder une certaine priorité aux demandes des personnes victimes de la fraude en établissant de nouveaux contacts dans le but de les jumeler avec un enfant le plus tôt possible. Ces démarches ont été entreprises. Après plusieurs mois, nous constatons que de nombreuses difficultés ont empêché de régler le dossier. Le Protecteur du citoyen invite le Secrétariat à poursuivre assidûment ses démarches.

Nous avons également demandé que lors de leur séjour au Mexique, les parents soient accompagnés dans leurs démarches. On sait que ces derniers doivent se rendre dans le pays d'adoption pour compléter certaines procédures et ramener leurs enfants. Le soutien pourrait être accordé soit directement par une personne déléguée par le Secrétariat, soit par personne interposée. Nous avons malheureusement été témoins d'expériences navrantes et de séjours extrêmement difficiles. Des frais supplémentaires ont été engendrés, nous en avons demandé le remboursement, nous attendons toujours la réponse. Depuis, le Secrétariat nous semble avoir poursuivi ses contacts et travaillé en collaboration avec la Délégation générale du Québec à Mexico. Nous espérons que l'avenir nous fera connaître des expériences meilleures.

Enfin, nous avons fait part au Ministère qu'il devait assumer les nouveaux frais que les adoptants devront engager pour poursuivre leurs démarches. Il s'agit principalement de frais pour refaire le dossier, tels que des frais de traduction, de certification et des frais juridiques. La Ministre a accepté notre recommandation et accepté de rembourser, dans le cadre d'un règlement final, les déboursés supplémentaires dans la réalisation du projet d'adoption en autant que ces frais soient inclus dans le montant versé à l'organisme. Elle a également accepté de verser un montant forfaitaire de 500 $ à ceux qui, après la déclaration de faillite de l'organisme, ont décidé de ne pas poursuivre plus avant leur projet d'adoption. Enfin, les parents ayant dû prolonger leur séjour seront également dédommagés.

Finalement, le Protecteur du citoyen recommande que le Ministère prenne des mesures pour que de tels drames ne se produisent plus.

LE MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE

INDEMNISATION DES VICTIMES INNOCENTES D'INTERVENTIONS POLICIÈRES

Dans son dernier rapport annuel, le Protecteur du citoyen faisait état de sa préoccupation à l'égard de situations où des citoyens innocents étaient lésés à la suite d'actes posés par des agents de l'État dans l'exercice de leur mandat. Il y mentionnait son intention de continuer à suivre l'évolution des travaux d'un groupe constitué à l'instigation de l'ex-ministère du Solliciteur général et avec mandat d'étudier cette question dans le but de soumettre éventuellement des recommandations au Solliciteur général et au ministre de la Justice.

En 1988-89, le Protecteur du citoyen a obtenu à la suite de ses interventions que deux citoyens, propriétaires d'immeubles, soient remboursés des dommages causés par des policiers dans l'exercice de leurs fonctions. Dans un cas, l'opération policière avait consisté à pénétrer de force dans un immeuble afin d'empêcher un locataire armé de se suicider et dans l'autre cas afin d'effectuer la recherche de stupéfiants dans l'appartement d'un locataire et ce, en vertu d'un mandat de perquisition.

À la fin de ces deux interventions ponctuelles, le Protecteur du citoyen a appris que les activités du groupe de travail qui devait explorer le principe de l'indemnisation étaient interrompues depuis environ un an à la suite du départ et du non-remplacement de certains membres de ce groupe. Bien que des représentants du ministère de la Justice aient fait à quelques reprises des relances auprès du ministère de la Sécurité publique pour continuer et finaliser le travail entrepris, force nous est de constater que c'est toujours le statu quo. Doit-on y déceler un manque d'intérêt de la part des autorités du ministère de la Sécurité publique?

Il faut toutefois souligner que lors du règlement du dernier dossier dans lequel le Protecteur du citoyen est intervenu, le sous-ministre du ministère de la Sécurité publique a indiqué au directeur général de la Sûreté du Québec qu'il serait souhaitable que ce corps policier établisse une politique d'indemnisation des victimes. Puisque la Sûreté du Québec est sous l'autorité du ministre de la Sécurité publique, également responsable des activités policières au Québec, ne devrait-il pas plutôt lui revenir à lui ou à son sous-ministre d'être l'initiateur d'une telle politique?

Dans le contexte actuel, le Protecteur du citoyen considère qu'il est discriminatoire que des victimes innocentes de dommages causés par des policiers, continuent de se voir refuser par le service central des réclamations du ministère de la Justice, le remboursement de leurs dommages alors que d'autres, qui ont eu recours à son intervention, ont pu bénéficier d'une indemnisation de l'État. Il y a plus de 15 mois que le Protecteur du citoyen a attiré l'attention des autorités gouvernementales concernées sur cette injustice dont sont victimes des citoyens. Il serait tout à fait normal que des gestes concrets témoignent de l'intérêt et du souci des autorités de remédier à la situation.

DÉLAIS AVANT DE POUVOIR OBTENIR LE RAPPORT DU CORONER

Le Protecteur du citoyen a également reçu des plaintes à l'égard des coroners. Les interventions dans ce secteur font ressortir que les proches d'une personne décédée font face à des délais avant de pouvoir obtenir une copie du rapport du coroner. Les lenteurs proviennent dans certains cas du fait que le coroner n'est pas en mesure de rédiger son rapport puisqu'il attend lui-même le rapport du pathologiste du Laboratoire de médecine légale à qui il a demandé une expertise du cadavre. Or, ce laboratoire n'aurait pas suffisamment de personnel pour procéder avec diligence aux examens et expertises requis à la fois par les coroners et les autorités policières, puisque les demandes à des fins d'enquête policière doivent être traitées en priorité. Ainsi les proches des personnes décédées sont parfois contraints d'attendre quelques mois le rapport du coroner avant de pouvoir procéder à un règlement avec les assureurs. Ces problèmes de ressources humaines affectent grandement la qualité des services dispensés aux citoyens et le Protecteur du citoyen invite le Ministère à corriger la situation.

DIRECTION DE LA DÉTENTION

En 1988-89, le Protecteur du citoyen a reçu 635 plaintes provenant de personnes incarcérées dans les centres de détention du Québec. Il s'agit d'une augmentation de 72 % par rapport à l'an dernier. Voici les quelques remarques qu'il nous apparaît important de formuler.

LE FONDS AU BÉNÉFICE DES PERSONNES INCARCÉRÉES

Le projet de loi 83 qui modifiait la Loi sur la probation et les établissements de détention est finalement entré en vigueur le 28 septembre 1988, soit près de 18 mois après son adoption. Ce projet répondait aux attentes formulées par le Protecteur du citoyen depuis plusieurs années déjà, en prévoyant des normes rigoureuses en ce qui a trait notamment à la gestion et à l'administration du fonds au bénéfice des personnes incarcérées.

L'INFORMATION AUX PERSONNES INCARCÉRÉES

Dénoncé depuis plusieurs années, le problème de l'information inadéquate des personnes incarcérées n'a pas encore été réglé en 1988-89. Serait-ce que le Ministère ne se sente pas adéquatement informé de la recommandation du Protecteur du citoyen...?

Les services à la clientèle du Ministère nous ont quand même fourni la liste de leurs projets en cours de réalisation:

- un dépliant à l'intention des personnes incarcérées dans les palais de justice qui devait être prêt pour l'été 1989.
- un document à l'intention des détenus et des prévenus est prévu pour l'automne 1989.
- un document audio-visuel reprenant les renseignements contenus aux dépliants produits à l'intention des détenus et des prévenus devrait être disponible en janvier 1990.

Il faudrait que le Ministère produise plus que des listes de documents à venir et la manifestation de bonnes intentions. Le dossier traîne depuis trop longtemps et les personnes incarcérées sont toujours privées d'une information adéquate.

LA SURPOPULATION: UN PROBLÈME QUI S'ACCENTUE

Encore cette année, le Protecteur du citoyen a reçu un bon nombre de plaintes de la part d'incarcérés qui sont soumis à des conditions de détention pénibles parce que les centres de prévention et de détention ne peuvent les recevoir et doivent les diriger ailleurs temporairement. Ces plaintes de transferts fréquents d'un établissement à l'autre, de perte d'objets personnels, d'éloignement de leur famille et de leur avocat sont souvent bien fondées, mais le Protecteur du citoyen demeure impuissant à obtenir la correction souhaitée parce que les fonctionnaires de la détention n'auraient pas les moyens de l'appliquer.

Une recherche limitée menée en 1988-89 n'a fait que confirmer une situation bien connue des autorités du Ministère tellement elle est évidente: il y a surpopulation dans les prisons. Parthenais et Bordeaux, en sont les pivots d'engorgement et aussi longtemps que le problème subsistera, les autres centres s'en trouveront affectés. Cette situation perdure et le problème ne semble pas devoir se résorber de lui-même dans un avenir prévisible. Certes, il existe des études et des discussions en cours, mais l'expérience démontre que sans une volonté fermement exprimée par la haute direction du Ministère, des délais importants sont inévitables. Ce problème général de même que certaines difficultés particulières ont été signalés par le Protecteur du citoyen au ministre et au sous-ministre au cours de l'année.

On nous a informés que les autorités ministérielles avaient été sensibilisées au problème et qu'une demande avait été formulée au gouvernement. «L'objectif poursuivi», nous écrit-on, «est de réduire sinon résorber l'écart existant entre la demande des référants judiciaires et notre capacité à y répondre tout en visant le réaménagement de certains établissements (dont l'établissement de Montréal) et la construction d'établissements en remplacement de ceux qui sont désuets et qui ne répondent pas aux besoins régionaux. Nous sommes sensibles, Monsieur le Protecteur du citoyen, aux remarques et commentaires que vous nous adressez. Nous pouvons vous assurer que toutes les mesures sont prises pour amoindrir les inconvénients de la situation que nous vivons auprès des personnes incarcérées.».

Le Protecteur du citoyen estime essentiel et d'intérêt public que des budgets soient accordés au ministère de la Sécurité publique pour répondre, notamment, aux difficultés engendrées par une surpopulation carcérale. Cette situation est nuisible tant pour les personnes incarcérées que pour le personnel des établissements de détention et de prévention. Ces budgets devront servir non seulement à améliorer les équipements existants, mais aussi à ajouter des constructions nouvelles ou recyclées pour absorber la surpopulation, phénomène qui, à notre point de vue, est devenu permanent. Il faudrait aussi travailler à l'élaboration et à l'application d'un plus grand nombre d'alternatives à l'incarcération.

CERTAINES DÉCISIONS ADMINISTRATIVES SONT ENCORE DES SANCTIONS DISCIPLINAIRES DÉGUISÉES

Dans son rapport annuel 1987-88, le Protecteur du citoyen signalait qu'un détenu avait été placé en isolement pour une période de 72 heures, au retour d'une absence temporaire, pour avoir refusé de subir

une fouille rectale. Ce détenu était soupçonné de transporter de la drogue dans son système digestif. Les autorités du centre concerné avaient admis, dans une lettre adressée au Protecteur du citoyen, que dans les circonstances la mesure était abusive. On nous assurait de plus que des instructions seraient données au personnel de l'établissement pour éviter que cette pratique ne soit répétée dans l'avenir. On aurait pu croire le problème réglé.

Pourtant, un autre cas porté à l'attention du Protecteur du citoyen en décembre 1988, nous apprenait qu'au même centre de détention, il était pratique courante d'isoler pour une période de 72 heures les détenus soupçonnés de transporter de la drogue au retour d'une absence temporaire. On voulait ainsi leur permettre d'évacuer naturellement la substance transportée et d'éviter d'être battus par d'autres détenus s'ils ne livraient pas la marchandise attendue.

Cette pratique d'isolation va à l'encontre du règlement parce qu'une telle sanction ne peut être imposée à un détenu que par un comité de discipline à la suite d'un manquement. On peut comprendre les préoccupations de l'administration dans ce contexte délicat, mais le Protecteur du citoyen croit néanmoins que le règlement doit être observé. Nous avons demandé d'ailleurs à la Direction générale de la détention de modifier la réglementation afin de tenir compte de cette pratique administrative ou encore d'abandonner tout simplement cette façon de faire.

Une autre pratique administrative nous semble aller à l'encontre de la loi. Cette pratique oblige le détenu éligible à une absence temporaire à signer un engagement pour toute la durée de sa sentence. Il y reconnaît que tout refus de se soumettre à une fouille rectale au retour d'une absence, entraînera une période d'observation d'au moins un mois et la suppression au minimum d'une absence temporaire. Nous avons même pu constater dans un dossier, que les autorités n'avaient pas référé une demande d'absence temporaire au comité prévu par réglementation, parce que le détenu était en observation. Cette forme d'auto-sanction nous paraît nettement excessive. Elle permet à l'administration d'imposer une sanction non prévue par la réglementation qui stipule que le directeur général ou son représentant sont les seules personnes aptes à statuer sur la demande d'absence temporaire.

Pour ce qui est de l'engagement écrit, la direction du centre nous confirmait que cette pratique serait abolie. Toutefois, dans la pratique, cette sanction existe toujours lorsqu'il y a refus de fouille rectale, même lorsque les résultats sont négatifs, à la suite d'un isolement de 72 heures.

Enfin, une autre pratique veut que lorsque de la drogue est transmise à un détenu par un visiteur, la personne détenue se voit retirer temporairement le privilège de «visites contacts».

Cette mesure est dite «administrative» car la direction doit déposer une plainte à la Sûreté du Québec ce qui empêche, en vertu de la loi, toute référence au comité de discipline. Il n'en demeure pas moins qu'un privilège est suspendu sans décision de discipline. Il y a, à cet égard, une incohérence réglementaire qui a été soulignée à l'administration qui maintient néanmoins sa position.

Tant et aussi longtemps que les résultats de l'analyse de la substance saisie ne sont pas connus par l'administration, aucune preuve ne peut être soutenue à l'effet qu'il y a eu remise de drogue. Nous avons donc suggéré qu'une mesure provisoire soit établie par voie réglementaire et ce, afin de permettre à la direction du centre de suspendre temporairement la «visite contact» avec le visiteur impliqué pour une période déterminée. Une fois le délai expiré, nous avons suggéré que les «visites contacts» puissent être rétablies jusqu'à l'obtention des résultats des analyses.

L'ABSENCE D'UN COMITÉ DE DISCIPLINE RÉGLEMENTAIRE

Une enquête dans un centre de détention a permis au Protecteur du citoyen de constater qu'à la suite de la réouverture de cet établissement, la pénurie de ressources humaines et financières avait créé plusieurs problèmes. Par exemple, un prévenu avait été placé en réclusion à la suite d'une fouille dans sa cellule révélant qu'il avait caché des objets soi-disant aux fins d'agression et d'évasion. Il contestait le fait que le comité de discipline qui devait entendre sa cause était composé des mêmes personnes que celles qui avaient été témoins de son manquement à la discipline.

Pourtant, le règlement est clair à ce sujet. L'article 41 c) du règlement sur les établissements de détention précise qu'un membre du comité de discipline qui a été impliqué lors d'un manquement, ne doit pas siéger sur le comité responsable d'étudier ce manquement. L'administrateur doit désigner une autre personne pour le remplacer.

L'enquête a aussi révélé que le prévenu se retrouvait en confinement 23 heures sur 24 à la suite d'un autre manquement et ce, jusqu'à la fin de sa sentence. Interrogées à ce propos, les autorités nous informaient que l'individu en question était dangereux et qu'on n'avait pas le choix de procéder ainsi pour assurer la sécurité du personnel. Il reste qu'aucun comité de discipline impartial et réglementaire ne s'était penché sur son cas.

À la suite d'interventions du Protecteur du citoyen, on nous informait qu'une entente avait été conclue avec un centre de détention voisin qui prêterait les services d'un professionnel lorsque le comité de discipline aurait à se prononcer sur des manquements du genre.

Pour ce qui est du requérant, nous avons convenu avec la Direction générale de la détention qu'il serait transféré dans un autre établissement où son comportement pourrait être contrôlé sans qu'on soit obligé de l'isoler pour protéger le reste de la population.

LES CAS DE SIDA ET D'HÉPATITE B

Les problèmes concernant les détenus souffrant de sida et d'hépatite B prennent de plus en plus d'ampleur. Le milieu de la détention est un milieu fermé et propice à la transmission de ces maladies. Les questions soulevées actuellement portent sur le classement de ces personnes et sur les moyens à envisager pour assurer la protection tant de la population carcérale, que des employés. Le problème se manifeste surtout pour les détenus diagnostiqués séropositifs et placés en ségrégation. Ces détenus se voient privés de tout privilège, qu'il s'agisse de travail rémunéré ou d'activités de formation parce qu'ils se retrouvent au service de l'infirmerie, soi-disant en observation.

Il est bien évident qu'une attention particulière doit être apportée à ces personnes surtout lorsque leur état est connu de la population carcérale. Mais doit-on aller jusqu'à les priver des seuls moyens qui pourraient permettre leur réinsertion sociale? À l'heure actuelle, le Protecteur du citoyen travaille de concert avec la Commission des droits de la personne et divers autres intervenants afin d'amener les autorités à établir une politique générale sur la gestion de ces cas.

LES CAS DES MALADES PSYCHIATRIQUES

Un autre problème a retenu notre attention, c'est celui de la lenteur du processus qui permet d'ordonner le transfert d'un détenu souffrant de troubles mentaux dans une institution appropriée. Plusieurs détenus attendent au centre de détention qu'une décision soit prise à leur sujet pendant que les autorités se plaignent de ne pouvoir leur offrir les soins que leur état exige, entraînant une détérioration de leur comportement.

Nous tentons d'évaluer les divers problèmes que soulève cette situation. Nous avons rencontré à cet effet plusieurs représentants des centres de détention ainsi que de la Commission d'examen établie en vertu de l'article 619 du Code criminel. Nous serons par la suite en mesure de présenter certaines suggestions aux autorités concernées, pour améliorer la situation.

L'ÉGOUTTEMENT DES ROUTES CAUSE CERTAINS PROBLÈMES

L'égouttement des routes et la dimension des entrées privées font partie des plaintes les plus fréquentes adressées au Protecteur du citoyen. On déplore que des fossés à ciel ouvert assurent le drainage des routes en milieu rural. Ceci implique que la largeur des entrées privées ne doit pas excéder une certaine limite si le Ministère veut s'assurer que les routes soient bien drainées. Les citoyens pour leur part souhaiteraient qu'il n'y ait pas de fossé en bordure des routes. Ils pourraient alors se doter d'entrées aussi larges qu'ils le désirent. À ce sujet, la position du Ministère semble raisonnable, car il est important que la surface des routes soit bien drainée. On évite ainsi la formation de glace rendant la chaussée glissante et on conserve l'infrastructure routière en bon état. De plus, les routes ne peuvent pas toutes êtres drainées par une canalisation souterraine étant donné les coûts qu'entraînent de tels travaux. Par contre, le Ministère devrait s'assurer, avant d'entreprendre le creusage d'un fossé ou de faire tout autre changement, d'être propriétaire du terrain qu'il aménage et éviter (comme on le verra dans un cas relaté plus loin) d'empiéter sur la propriété privée.

De plus, le Protecteur du citoyen a constaté que certains propriétaires ont subi des dommages découlant d'inondations attribuables aux fossés inadéquats des routes ou à l'écoulement des eaux de drainage de la route sans qu'aucune servitude n'ait été accordée au ministère des Transports. Une attention spéciale devrait être apportée dans ces cas. Les citoyens n'ont pas à faire les frais de situations où le Ministère a manqué à ses obligations.

Que le problème touche un fossé ou une entrée privée, il serait souhaitable que le Ministère informe davantage les citoyens des normes applicables. Dans le cas, par exemple, d'une entrée qui ne correspond pas aux critères établis, on devrait accorder au citoyen un délai assez long pour lui permettre d'effectuer les modifications nécessaires. On pourrait ainsi éviter des traitements injustes et des frustrations inutiles.

L'EXPROPRIATION: UNE QUESTION BIEN DÉLICATE

Le nombre de plaintes touchant l'expropriation a diminué sensiblement depuis deux ans, passant de 23 requêtes en 1986 à 10 en 1988-89. La diminution des projets routiers importants et la qualité du travail des fonctionnaires affectés au Service des acquisitions ont contribué à cette diminution.

Le Protecteur du citoyen souhaite que les demandes des citoyens continuent à être examinées avec attention par les fonctionnaires de ce service et plus particulièrement lorsqu'il s'agit de propriétaires ayant subi plus d'une expropriation. Les personnes âgées, entre autres, sont profondément perturbées lorsqu'au moment d'expropriations successives, elles sont soudainement confrontées à des procédures judiciaires. En effet, les expropriations ne se font pas toutes de gré à gré. Rappelons que le droit de propriété a toujours été traditionnellement considéré comme «sacré». Lorsqu'un citoyen est forcé de céder une partie de son terrain, pour qu'une infrastructure servant à l'ensemble de la population soit construite, il se sent souvent dépossédé. Les personnes ainsi touchées sont très sensibles à toutes les erreurs qui se produisent dans le traitement de leur dossier, que ce soit un calcul d'intérêts erroné ou un plan d'arpentage imprécis. L'erreur étant difficilement excusée dans ce domaine, une attention de tous les instants est requise dans le traitement de ce dossiers.

LES RÉCLAMATIONS: DES PROBLÈMES PARFOIS COMPLEXES

Les demandes adressées au Service des réclamations sur dommages amènent parfois les enquêteurs du Ministère à examiner des problèmes très complexes. Bien que ces derniers puissent compter sur l'expertise de divers spécialistes, comme ceux du Service juridique ou du Service des sols et chaussées, afin d'être conseillés sur certains points précis, ils négligent parfois d'y avoir recours. Quand les citoyens s'adressent au Protecteur pour une réclamation présentant des difficultés particulières, le Protecteur du citoyen recommande généralement au Service des réclamations de faire appel à ces experts. En agissant de la sorte, on est en mesure de fournir aux citoyens des réponses reposant sur des études plus complètes.

ACQUISITION PAR LES MUNICIPALITÉS DE LISIÈRES DE TERRAIN PERMETTANT AU MINISTÈRE D'AMÉLIORER LES ROUTES SECONDAIRES NON NUMÉROTÉES

Depuis 1980, le ministère des Transports incite les corporations municipales qui désirent obtenir l'amélioration des chemins de rangs (routes non numérotées), à obtenir gratuitement des propriétaires riverains les parties de terrain requises pour l'élargissement de l'emprise de la route. Des citoyens trouvent déraisonnable d'avoir à céder leur bien gratuitement surtout lorsqu'ils constatent que pour l'élargissement des autres routes de la province, les propriétaires reçoivent une juste et préalable indemnité pour leur terrain.

Un citoyen de St-Raymond-de-Portneuf a ainsi refusé de céder une lisière de terrain à la municipalité qui a alors procédé par expropriation. Le juge qui a entendu cette affaire a largement souligné dans son jugement l'injustice créée par cette façon de procéder pour les chemins de rangs et il a porté ce problème à l'attention du Protecteur du citoyen. Ce dernier est intervenu auprès du ministère des Transports, du ministère des Affaires municipales et de l'Union des municipalités régionales de comtés pour dénoncer cette situation.

En réponse à l'intervention du Protecteur du citoyen, le ministre des Transports a écrit à toutes les corporations municipales à ce sujet:

> «Même si mes prédécesseurs, dans des lettres datées du 14 avril 1980 et du 24 février 1983, demandaient que le terrain requis soit cédé gratuitement par les propriétaires riverains pour des élargissements minimes de l'emprise, ce souhait n'empêche pas les municipalités de dédommager d'un certain montant les propriétaires riverains, surtout lorsque les terres à être cédées ont une certaine importance, soit au niveau de la superficie ou de la valeur marchande».

Par ailleurs, pour donner suite aux démarches du Protecteur du citoyen et aux représentations de l'Union des producteurs agricoles, le ministère des Transports a modifié ses règles d'acquisition relativement aux routes non numérotées. Désormais, les municipalités recevront du ministère des Transports une indemnité couvrant 50 % de l'évaluation des terres cédées plus une somme de 200 $ par propriétaire concerné pour compenser les «troubles et ennuis». De plus, si le ministère de l'Agriculture recommande la réfection des fossés longitudinaux, le ministère des Transports du Québec accordera une somme de 350 $ par kilomètre de fossé à refaire. Cette indemnité sera accordée aux municipalités qui ont effectivement versé ces montants à chacun des propriétaires.

UNE SERVITUDE AURAIT DÛ ÊTRE PRISE PAR LE MINISTÈRE SUR LE TERRAIN DU REQUÉRANT

Dossier # 87-10436

Au cours des années 1980, le ministère des Transports procède à la reconstruction de la route passant devant la propriété du requérant. Le drainage de la route est alors modifié pour diriger le surplus d'eau dans une décharge naturelle située sur le terrain de ce dernier. Afin qu'il puisse accéder facilement à sa résidence, le Ministère installe un ponceau sur la décharge et s'engage à entretenir celle-ci pour en assurer l'écoulement normal.

Or voilà qu'en 1986, le cours d'eau déborde et entraîne une importante accumulation d'eau sur le terrain du requérant en plus d'inonder le sous-sol de sa maison. La glace et la neige obstruant le ponceau et la végétation encombrant le lit du cours d'eau sont à l'origine de l'inondation. Le requérant demande alors au Ministère d'effectuer les travaux qui s'imposent et de le compenser pour les dommages subis. Il soutient que l'inondation est attribuable au trop petit gabarit du ponceau installé sur sa propriété et au manque d'entretien de celui-ci. Il prétend également que le cours d'eau lui-même aurait besoin d'un bon nettoyage. Le Ministère refuse cependant de donner suite à la demande du requérant qui décide alors de s'adresser au Protecteur du citoyen.

L'enquête a révélé que l'engagement pris par le Ministère quant à l'entretien de la décharge n'était en fait qu'une promesse verbale. Aucun acte notarié ou écrit quelconque ne faisait état de cet engagement. C'est après avoir constaté cette situation que le Ministère avait établi qu'aucune faute ou négligence ne lui était attribuable et qu'il ne pouvait ainsi donner suite à la réclamation du requérant.

Le Protecteur du citoyen n'était pas de cet avis. La réfection de la route en 1980 avait modifié le drainage et apporté un surplus d'eau à la décharge naturelle. C'est donc au moment des travaux que le Ministère aurait dû prendre une servitude appropriée sur le terrain du requérant. De plus, il aurait dû voir à l'entretien du ponceau et du cours d'eau pour qu'aucun dommage ne soit occasionné à la propriété du requérant. Le Ministère avait donc failli à ses obligations. En conséquence, le Protecteur du citoyen a recommandé au Ministère d'indemniser le requérant et de faire le nécessaire pour corriger la situation.

Le Ministère a tenu compte de la recommandation du Protecteur du citoyen. Il a versé au requérant la somme de 18 000 $ à titre d'indemnité pour les dommages causés à sa propriété ainsi que pour l'acquisition d'une servitude sur son terrain. Enfin, il s'est engagé à entretenir la décharge afin que l'eau y circule librement pour éviter tout risque d'inondation dans l'avenir.

LE MINISTÈRE REFUSE D'INDEMNISER LE REQUÉRANT POUR UN GLISSEMENT DE TERRAIN ATTRIBUABLE À L'ÉROSION D'UN FOSSÉ

Dossier # 87-12364

La requérante est propriétaire d'une ferme située en bordure d'une route entretenue par le ministère des Transports. En 1983, des travaux de creusage de fossé effectués par le Ministère amènent une plus grande circulation d'eau dans le fossé. Ce nouvel apport d'eau provoque l'érosion du fossé et d'une partie du terrain de la requérante. Elle s'adresse alors au ministère des Transports afin qu'on répare les dommages causés à sa propriété: une cavité de 12 pieds de largeur par 10 pieds de profondeur sur une longueur de 100 pieds. La clôture de ferme est aussi emportée sur une longueur de 100 pieds.

Au printemps suivant, comme les travaux de réparation n'ont pas été effectués, le glissement de terrain s'accentue. La requérante fait une nouvelle réclamation au Ministère et tente de faire régler son problème pendant les années qui suivent, mais sans succès. Elle s'adresse finalement au Protecteur du citoyen.

L'étude du dossier révèle qu'en 1983, le Ministère estimait que l'érosion du fossé était à l'origine du glissement de terrain. Cependant, il se demandait s'il devait supporter l'entière responsabilité des dommages, car l'eau circulant dans le fossé provenait à la fois de l'égouttement de la route et de la fonte des neiges des terres environnantes.

En octobre 1984, le Ministère effectue les réparations nécessaires au fossé mais seulement à l'intérieur de son emprise, de sorte que les dommages subis par la requérante ne sont pas réparés. En effet, le Ministère remet en doute sa responsabilité dans cette affaire. On a découvert une source d'eau souterraine localisée sur le terrain de la requérante à l'endroit même de l'effondrement. Cette source pourrait être à l'origine de l'érosion. Dans ce cas, le Ministère n'aurait pas à indemniser la requérante pour les dommages occasionnés par le glissement, dommages qu'il évalue à 516,64 $ alors que la requérante les estime à 1 080 $.

C'est le Service des réclamations sur dommages du Ministère qui est d'abord saisi du dossier. Il impute la responsabilité du glissement au Ministère et recommande d'indemniser la requérante. Toutefois, ce service demande à l'ingénieur, chef du district concerné, d'établir le montant de l'indemnité. Ce dernier, rappelant que la source d'eau souterraine sur le terrain de la requérante pouvait être la cause de l'effondrement du talus extérieur du fossé, considère que la somme de 516,64 $ constitue une indemnité appropriée.

La réponse du chef de district sème le doute au Service des réclamations du Ministère. Les fonctionnaires de ce service s'interrogent sur l'impact de la présence du fossé et de la veine d'eau par rapport au glissement de terrain. Pour faire trancher la question de la responsabilité du Ministère, on soumet le problème au Service juridique qui conclut qu'aucune faute ne doit être imputée au Ministère. S'appuyant sur cette opinion, le Service des réclamations refuse le 17 septembre 1986 d'agréer aux demandes de la requérante. En août 1987, elle soumet son dossier au Protecteur du citoyen.

Pour le Protecteur du citoyen, l'opinion du Service juridique devait être revue. Avant de pouvoir prendre position, il fallait déterminer de façon certaine la cause du glissement de terrain. On demande l'évaluation d'un spécialiste du Service des sols et chaussées du Ministère.

Le spécialiste consulté détermina que l'érosion était due principalement à l'écoulement de l'eau dans le fossé. Sur recommandation de son Service juridique, le Ministère accepta alors de supporter l'entière responsabilité des frais engendrés pour la remise en place du terrain de la requérante.

Cependant, le Protecteur du citoyen dut intervenir à nouveau quelques mois plus tard puisque la requérante n'avait toujours pas reçu l'indemnité à laquelle elle avait droit. Le Protecteur du citoyen demanda alors de régler le dossier dans les meilleurs délais. Des travaux de l'ordre de 7 200 $ ont finalement été réalisés.

LE REQUÉRANT SE VOIT RETIRER INJUSTEMENT UNE OFFRE DE CONTRAT D'ENTRETIEN D'HIVER

Dossier # 88-10328

Un petit entrepreneur pose sa candidature pour le déneigement d'un tronçon de route à la suite d'un appel public d'offre de service du ministère des Transports. Lorsqu'il procède de la sorte, le Ministère fixe un prix pour le contrat et évalue les candidats

selon des critères prédéterminés. Le 23 août 1988, le fonctionnaire responsable du district concerné avise l'entrepreneur par poste certifiée qu'après étude de son offre de service, le Ministère est disposé à lui adjuger un contrat d'une durée de trois ans. Cette façon de faire est conforme à la directive applicable à la suite d'un tel appel d'offre. En effet, le Ministère accorde un contrat d'un an ou de trois ans. Pour obtenir un contrat de trois ans, il faut que le rendement de la firme soumissionnaire ait été jugé satisfaisant dans l'exécution d'un contrat de déneigement antérieur. C'était le cas du requérant.

Il accepte donc, dès sa réception, l'offre du contrat de trois ans et se déclare prêt à signer le contrat en question. Toutefois, le 19 septembre 1988, le Ministère l'avise par écrit que l'offre du 23 août est annulée. On indique au requérant que les épandeurs qu'il a en sa possession ne sont pas conformes à ceux déjà déclarés sur son offre de service.

En fait, c'est à la suite de la dénonciation d'un concurrent prétendant que le requérant avait menti relativement à la description de sa machinerie sur son offre de service, que le Ministère avait, après quelques vérifications sommaires, décidé d'annuler le contrat.

Le 23 septembre, le requérant adresse une lettre au ministre des Transports afin de s'expliquer et de confirmer la véracité des déclarations apparaissant sur son offre de service. Un mois plus tard, étant toujours sans nouvelle de son dossier, il demande l'aide du Protecteur du citoyen.

Au moment où le Protecteur du citoyen entreprit son investigation, une enquête du Service des enquêtes du ministère des Transports était en cours. On devait vérifier si l'équipement du requérant était conforme à la description qu'il en avait faite sur son offre de service. À la remise du document, le responsable de l'entretien décida que le rapport soumis par le Service des enquêtes ne permettait pas d'accorder le contrat au requérant. Conséquemment, on demanderait des soumissions publiques pour le déneigement de ce tronçon de route. Incidemment, lorsque de telles soumissions sont sollicitées, le contrat est normalement accordé au plus bas soumissionnaire. Pour obtenir le contrat, les entrepreneurs doivent souvent soumissionner à des prix plus bas que ceux fixés par le Ministère lors d'un appel d'offre de service.

Le Protecteur du citoyen demande une copie du rapport d'enquête qu'il eut d'ailleurs bien du mal à obtenir et pour cause. La conclusion se lisait comme suit:

> «Il est démontré que monsieur X était bien en possession d'un épandeur d'une capacité requise par l'offre de service... Cette enquête aurait pu être évitée si le technicien du Ministère avait rencontré monsieur X et vérifié l'équipement de ce dernier comme il se doit».

Contrairement à l'opinion émise par le directeur de l'entretien au sujet du rapport, l'enquête avait démontré que le requérant n'avait pas menti dans son offre de service. On devait donc lui offrir à nouveau son contrat de trois ans. Le Protecteur du citoyen fit une recommandation en ce sens.

Le Ministère communiqua avec le requérant et lui offrit verbalement le contrat mais pour un an seulement. Le Protecteur du citoyen est intervenu à nouveau, auprès du Ministre cette fois, pour qu'un contrat de trois ans soit octroyé au requérant, selon la directive applicable et conformément aux termes de l'offre présentée en août 1988. Le Ministre accéda à la requête du Protecteur du citoyen.

POUR CERTAINS CITOYENS PLUS ÂGÉS, L'EXPROPRIATION CONSTITUE SOUVENT UNE SOURCE IMMENSE DE TRACAS ET D'ENNUIS

Dossier # 88-11265

Une nouvelle route a été construite devant la résidence du requérant il y a quelques années. À la fin de la réalisation de ces travaux, le Ministère eut besoin d'une petite parcelle de terrain appartenant au requérant et entra en contact avec lui pour signer une entente de gré à gré. Le prix offert était alors de 150,00 $. Lors des travaux de réfection de la route, le Ministère avait fait sur ce terrain une entrée qui permettait au requérant d'atteindre un résidu de terrain difficilement accessible autrement.

Le requérant refusa de signer cette entente. Il voulait que le Ministère l'indemnise également pour l'entrée qu'il devrait reconstruire à ses frais après la cession de ce terrain. Par ailleurs, lors de la réfection de la route, l'entrepreneur chargé des travaux par le Ministère avait laissé sur la propriété du requérant d'importants amoncellements de terre, des troncs d'arbres, des bouts de clôtures, etc. Avant de céder sa parcelle de lot, le requérant voulait aussi que le Ministère enlève de son terrain ces rebuts que l'entrepreneur avait refusé de retirer malgré sa demande expresse (le ramassage de ces rebuts représentait 26 charges de camion).

Devant le refus du requérant, le Ministère lui fit signifier un avis d'expropriation le 11 mai 1988. Comme cet avis ne respectait pas le délai légal, un nouvel avis d'expropriation fut de nouveau signifié le 30 juin 1988 pour la même affaire.

Par ailleurs, comme le drainage de la route avait été modifié par les travaux de réfection, le Ministère jugea nécessaire de prendre une servitude chez le même requérant afin que les eaux puissent être acheminées à un endroit précis. Il lui demanda d'accorder cette servitude pour la somme de 100 $. Pour divers motifs et principalement parce qu'il n'avait pas obtenu satisfaction dans le dossier précédent, le requérant refusa l'offre. Le Ministère signifia donc un avis d'expropriation concernant cette servitude le 23 novembre 1987. En outre, un avis de transfert de propriété lui fut également signifié le 21 avril 1988.

L'enquête a nécessité une visite des lieux en présence du requérant et de quelques fonctionnaires dont le directeur de l'expropriation de la région concernée et le chef de district responsable des travaux de réfection de la route. Ces derniers ont pu constater que les expropriés ne reçoivent pas nécessairement toute l'attention qu'ils méritent de la part des fonctionnaires chargés de la réalisation des travaux. Le requérant en l'occurrence avait de très bons motifs d'être insatisfait de la façon dont on avait traité son dossier.

Le Protecteur du citoyen a par ailleurs constaté combien ce couple âgé (le requérant avait environ 75 ans) était secoué par toute cette affaire. La réfection de la route les avait affectés depuis plusieurs années déjà. Entre autres, l'apparence de leur terre avait été grandement amoindrie par les rebuts abandonnés que personne ne voulait ramasser. Par ailleurs, ils vivaient dans l'anxiété ne sachant quels dommages ils auraient à subir à nouveau lors des travaux de drainage. Enfin, les quatre procédures judiciaires délivrées par huissier en quelques mois avaient contribué à augmenter leur inquiétude: «Nous avons essayé toute notre vie de bien nous entendre avec tout le monde et maintenant nous sommes, malgré nous, entraînés dans des procédures judiciaires qui nous inquiètent profondément».

Pour ce qui est de la servitude, le ministère des Transports s'est engagé formellement envers le requérant à exécuter convenablement les travaux nécessaires afin que sa propriété ne soit pas laissée dans un état lamentable. Par ailleurs, l'offre du Ministère est passée de 100 $ à 2 012 $ pour cette expropriation. La visite des lieux a permis de tenir compte de l'impact de cette servitude par rapport à l'ensemble de la propriété du requérant.

Pour ce qui est de l'expropriation d'une parcelle de terrain, l'offre du Ministère est passée de 150 $ à 2 488 $. Cette indemnité tient compte de ce qu'il en coûtera au requérant pour faire disparaître les rebuts laissés sur sa terre et pour refaire l'entrée expropriée par le Ministère.

Enfin, pour les deux dossiers, des intérêts seront versés au requérant pour la période comprise entre la signature de l'entente et la remise des chèques d'indemnité.

B– LES ORGANISMES

COMMISSION ADMINISTRATIVE DES RÉGIMES DE RETRAITE ET D'ASSURANCES

Les plaintes adressées au Protecteur du citoyen au cours de l'année 1988-89 à l'encontre de la Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances ont permis de déceler un certain nombre de problèmes dont voici les principaux.

UN SYSTÈME QUI CAUSE DES SOUCIS À CERTAINS PENSIONNÉS

La Commission établit la pension à laquelle a droit un cotisant en tenant compte des données fournies par l'employeur, plus particulièrement le salaire cotisé ou exonéré, le service crédité ainsi que les cotisations versées. L'employeur doit au plus tard le 1er mars de chaque année, faire parvenir à la Commission le rapport des cotisations qu'il a perçues et les autres renseignements relatifs à ces données. C'est donc dire que ce n'est que plusieurs mois plus tard que la Commission dispose des données finales nécessaires à l'établissement définitif de la pension.

Cela peut vouloir dire dans certains cas une modification à la baisse du montant de la pension qui avait d'abord été fixé. Même si toute modification des données par l'employeur doit être contresignée par l'employé, il n'en reste pas moins que ces modifications, le cas échéant, provoquent beaucoup d'insatisfaction chez les retraités.

LES RÉCLAMATIONS DE MONTANTS PAYÉS EN TROP: UN PROCESSUS CONFORME À LA LOI MAIS...

Les corrections à la pension amènent la Commission, dans la plupart des cas, à demander le remboursement de ce qui a été payé en trop. Il arrive que la Commission soit à blâmer parce qu'elle a omis de procéder à l'ajustement de la pension lorsque la personne atteint 65 ans sans tenir compte de la coordination du régime de retraite avec celui du Régime de rentes du Québec. Or, la loi permet la récupération des sommes dues par le biais de la compensation. Cette façon de procéder crée un sentiment d'insécurité chez plusieurs personnes qui se demandent si la Commission ne procédera pas encore unilatéralement à d'autres réductions de pension. Enfin, la compensation engendre beaucoup de frustration: on accepte difficilement que le montant de la pension diffère maintenant de celui confirmé au moment de la prise de la retraite. Force nous est de constater cependant que ce procédé est conforme à la loi et à la réglementation.

LES ENTENTES DE TRANSFERT OCCASIONNENT PARFOIS BIEN DES SURPRISES

En vertu de la Loi sur le Régime de retraite des employés du gouvernement et des organismes publics (RREGOP), la Commission est habilitée à négocier des ententes de transfert avec tout autre organisme qui administre un régime de retraite. Cependant, ces ententes ne doivent pas engendrer des coûts additionnels dans les régimes administrés par la CARRA à l'égard du service à faire créditer. Le coût exigé pour opérer de tels transferts dans les régimes administrés par la CARRA en a surpris plus d'un. Il arrive en effet que les régimes de retraite de compagnies privées, ou d'organismes des secteurs public ou parapublic, ne soient pas aussi avantageux que le RREGOP notamment.

La Commission n'est pas tenue de conclure des ententes de transfert; ces dernières sont négociées. Certaines des plaintes adressées au Protecteur du citoyen mettaient en cause des actions ou omissions de l'autre partie à l'entente. Ces parties n'étant pas sous la juridiction du Protecteur du citoyen, nous n'avons pu aider ces requérants.

L'autre sujet de plaintes le plus souvent rencontré concerne le nombre d'années de service reconnues par la CARRA lors d'un transfert dans l'un de ces régimes. Comme la valeur des divers régimes est souvent inférieure à celle du RREGOP, le montant d'argent (cotisations/parts employeurs et employé) que l'autre organisme est disposé à transférer à la CARRA ne permet pas à celle-ci de reconnaître toutes les années cotisées dans le régime précédent. Les sommes additionnelles exigées pour combler la différence en ont choqué plus d'un.

ENGORGEMENT DU SERVICE DES RACHATS

Des modifications législatives intervenues depuis 1986 ont eu pour effet d'accroître les possibilités de rachat de service pour plusieurs employés de l'État et la CARRA a enregistré une augmentation considérable des demandes à cet effet. En 1988, la

Commission recevait en moyenne 2 500 demandes de rachat par mois concernant une quarantaine de possibilités de rachat de service dans les trois principaux régimes. L'unité administrative responsable du traitement de ces dossiers est donc débordée. À la fin de l'année 1988, du personnel supplémentaire fut embauché, mais deux à trois mois de formation seront nécessaires pour rendre ces employés fonctionnels. On est également à repenser le système informatisé afin de lui permettre d'effectuer le plus de calculs possibles.

Les plaintes que nous avons reçues touchaient surtout les demandes de rachat effectuées en dehors des délais prévus par la loi, l'information déficiente concernant les possibilités de rachat, l'intérêt de financement qui est ajouté au coût du rachat, le coût lui-même de certains rachats, et enfin le délai déraisonnable pour obtenir une proposition.

UNE MAUVAISE INTERPRÉTATION AMÈNE LA COMMISSION À CONTREVENIR À LA LOI

Dossier # 87-13594

En se retirant du marché du travail en 1975, une cotisante au régime de retraite des enseignants (RRE) demande à la Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances, le remboursement de son fonds de pension. Se rendant à sa demande, la Commission lui remet en décembre 1975 la totalité des cotisations qu'elle avait versées après un peu plus de 11 ans de service.

Lorsqu'elle réintègre le marché du travail, la requérante recommence à cotiser à un régime de retraite public. C'est alors qu'elle demande à la CARRA d'annuler le remboursement de 1975 qui, soutient-elle, a été fait par erreur. En effet, à l'époque elle cumulait déjà plus de dix années de service ce qui ne la rendait pas admissible au remboursement. La Commission refuse de donner suite à sa requête et la requérante s'adresse au Protecteur du citoyen.

D'après la Commission, la requérante avait renoncé au droit à la pension ainsi qu'aux autres bénéfices prévus au RRE lorsqu'elle avait reçu le remboursement de ses cotisations en 1975. La Commission appuyait sa décision sur un jugement de la Cour supérieure confirmé par la Cour d'appel et suivi constamment par la Commission des affaires sociales.

Mais, il est apparu que la jurisprudence utilisée par la Commission se référait exclusivement à des dispositions du Régime de retraite des fonctionnaires (RRF). En somme, la Commission reconduisait purement et simplement dans le Régime de retraite des enseignants (RRE), l'interprétation des règles de droit prévues spécifiquement au RRF.

L'examen que le Protecteur du citoyen fit de ces deux régimes permit de constater que, contrairement au RRF, le RRE ne permet pas de remboursement après dix années de service cotisé. Tout au plus, la requérante aurait-elle dû obtenir une pension différée. Aucune autre disposition n'autorisait une remise monétaire.

Au moment où la requérante avait fait sa demande, elle cumulait déjà plus de dix ans de service cotisé. En s'appuyant sur ces faits le Protecteur invita la Commission à corriger le dossier de la requérante et à annuler le remboursement fait par erreur.

Le 19 mai 1988, la Commission informait la requérante que le remboursement de 1 618,94 $ effectué le 31 décembre 1975 était annulé et qu'afin de régulariser sa participation au RRE, elle devait faire remise de cette somme dans les 30 jours. Ce règlement permettra à la requérante de toucher une pension de 22 % de plus, le moment venu.

LA COMMISSION MODIFIE SA PROCÉDURE ET ACCEPTE DE RÉEXAMINER DES DEMANDES QUI AURAIENT ÉTÉ REFUSÉES ANTÉRIEUREMENT

Dossier # 87-12455

Depuis plusieurs années, un employé faisait des demandes répétées à la Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances afin d'obtenir le droit de racheter une période de service non cotisé. Ses tentatives furent vaines de même que sa demande de réexamen. Pour expliquer son refus, le comité de réexamen déclara que la demande était irrecevable, car une décision avait déjà été rendue dans ce cas.

L'explication du comité de réexamen n'apparaissait pas du tout satisfaisante aux yeux de l'employé. Par ailleurs, cette décision l'empêchait de faire appel auprès de la Commission des affaires sociales. C'est pour sortir de ce cul-de-sac administratif et juridique qu'il s'adressa au Protecteur du citoyen.

L'enquête permit de déceler deux failles importantes dans la façon de faire de la Commission. D'abord, le comité de réexamen n'avait pas tenu compte d'une lettre que le requérant avait soumise pour étude. Cette lettre présentait sa demande de rachat sous un angle nouveau ce qui, normalement, aurait dû lui donner droit à la réévaluation complète de son dossier.

Ce fut également l'occasion pour le Protecteur de questionner le traitement de certaines demandes de réexamen. Il arrive que le citoyen ayant déjà essuyé un refus lors d'un réexamen, d'un appel ou d'un

arbitrage, reformule quelque temps plus tard une autre demande au même effet. Or, il est apparu que dans ces cas, la demande de réexamen était considérée irrecevable, même si une décision avait été rendue en première instance sur cette seconde demande. Suivant l'article 179 de la Loi du RREGOP, cette procédure n'était pas légale. En effet, la loi stipule que tout employé ou bénéficiaire peut demander au comité de retraite de réexaminer toute décision rendue par la CARRA concernant l'admissibilité, le service, le traitement admissible, le montant de pension, ainsi que tout bénéfice, avantage ou remboursement prévu par les régimes. La décision du comité peut elle-même, selon l'article 181, faire l'objet d'un appel à la Commission des affaires sociales ou d'un arbitrage, selon le régime visé.

Étant donné le nouvel éclairage apporté dans le dossier, le Protecteur demanda à la CARRA d'étudier à nouveau le problème et de transmettre une réponse officielle au requérant. Il va de soi que cette réponse pourra être contestée et que, si le requérant est en désaccord avec la décision, il pourra utiliser son droit de faire une demande de réexamen et, le cas échéant, de faire appel à la Commission des affaires sociales. Le Protecteur du citoyen demanda également qu'on modifie la procédure pour l'avenir.

La CARRA accepta la position du Protecteur du citoyen et s'engagea, à la fois pour ce cas et pour les autres qui suivront, à accepter toute nouvelle demande de réexamen présentée à la suite d'une nouvelle décision. L'analyse du dossier sera alors faite sans référence à l'ancien refus et on considérera donc comme recevable toute demande présentée dans les délais prescrits par la loi.

LE RESPECT DES DROITS DES PARTICIPANTS PASSE AVANT TOUTE AUTRE CONSIDÉRATION

Dossier # 87-13937

En septembre 1987 et janvier 1988, une participante se voit réclamer par la Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances, un montant de 160,22 $ pour des cotisations insuffisantes en 1973 et 1974. La Commission l'informe également qu'à défaut d'acquitter ce montant, ses années de service seront diminuées proportionnellement aux cotisations impayées. Elle se plaint au Protecteur du citoyen de cette décision.

L'enquête a permis de conclure que la plainte était en partie fondée. Toutefois, la requérante devait effectivement cette somme et on ne pouvait invoquer ici le délai de plus de cinq ans pour annuler la réclamation, comme elle le soutenait.

Par ailleurs, l'étude du dossier a démontré que la requérante avait versé en trop 102,44 $ de cotisation au cours des années 75, 76, 78 et 82. En additionnant les intérêts qui doivent être versés sur cette somme perçue en trop, le montant totalisait 340 $. Le Protecteur a donc requis de la Commission de procéder à la récupération de la somme qui lui était due à même le montant qu'elle devait à la requérante. Cette façon de faire s'inspire de l'article 190 du RREGOP qui stipule que «... la Commission peut faire compensation des sommes insuffisantes sur les cotisations déduites en trop».

Mais le règlement intervenu dans ce dossier ne justifiait pas de clore le sujet. En effet, le Protecteur était d'avis qu'il n'y avait aucune justification légale pour soutenir la réduction de service dans le cas où des cotisations insuffisantes demeureraient impayées. Car si l'article 190 autorise la Commission à faire compensation, c'est sur des montants d'argent et non des années de service que devrait s'exercer ce droit.

Après avoir entendu les explications justifiant le fonctionnement administratif de la CARRA, le Protecteur a constaté que, malgré les difficultés administratives, budgétaires ou d'ordre informatique rencontrées par la Commission, celle-ci n'avait pas toujours respecté les droits des participants.

En effet, le Protecteur a rappelé à la Commission que suivant l'article 190 du RREGOP pour les années antérieures à 1987, l'employeur est débiteur envers la Commission des cotisations qu'il doit percevoir et cette dernière peut faire compensation des cotisations insuffisantes sur les cotisations déduites en trop. Elle peut également faire compensation sur toute autre somme due mais, avant de la faire, elle doit en donner avis. La CARRA fut invitée à respecter l'article 190.

À la suite des représentations du Protecteur du citoyen, la CARRA modifia sa procédure. Dorénavant, le participant à un régime de retraite sera invité à payer les cotisations insuffisantes. S'il ne donne pas suite à cet avis, la CARRA procédera à la réduction de ses années de service au prorata du montant dû. Toutefois, on devra lui signaler qu'il pourra acquitter sa dette au moment de prendre sa retraite.

Une autre norme administrative – celle établissant le droit à des prestations et son calcul – fut également modifiée. Ainsi, lorsqu'une réduction de service apparaît au dossier du participant relativement à des cotisations insuffisantes restées impayées, on devra rétablir le service réduit et appliquer par la suite la règle de compensation prévue dans la loi pour récupérer le montant dû.

Un grand nombre de personnes ayant déjà subi une réduction de service par la CARRA pourront désormais voir leur dossier corrigé au moment de l'établissement de leur droit à des prestations lors de la retraite.

LA PERCEPTION ILLÉGALE D'INTÉRÊTS ET DE PÉNALITÉS: UNE PRATIQUE QUI DOIT CESSER

Dossier # 87-10519

Au début de l'année 1987, le Protecteur du citoyen a reçu une plainte d'une entreprise familiale dûment formée en compagnie, contestant l'obligation qui lui était faite de verser à la Commission des normes du travail un prélèvement sur les salaires versés à l'épouse et aux deux fils du principal actionnaire, d'autant plus que les deux fils étaient eux aussi actionnaires de la compagnie. L'enquête a révélé que la somme réclamée était légalement exigible et qu'elle avait été adéquatement calculée sur la masse salariale indiquée aux livres de la compagnie. Il fallait donc conclure que la plainte de cette firme, telle que libellée, n'était pas fondée.

Toutefois, l'étude du dossier a permis de constater qu'on avait exigé de la compagnie le paiement d'une pénalité pour avoir tardé à produire la documentation nécessaire au calcul de cette contribution – curieusement appelée prélèvement – en plus d'intérêts calculés comme s'il s'agissait d'une dette fiscale. La Commission a justifié son exigence en mentionnant qu'il s'agissait de l'application de l'article 9 du règlement sur le prélèvement autorisé par la Loi sur les normes du travail qui se lit comme suit:

> «Tout employeur qui remet son rapport d'accompagnement après le 10 mars doit ajouter 5 % au montant de prélèvement dû. De plus, si l'employeur ne verse pas le montant du prélèvement dû le 10 mars, sa redevance porte intérêt au taux fixé par le règlement adopté en vertu de l'article 28 de la Loi sur le ministère du Revenu».

Or, la loi ne comporte aucune disposition permettant à la Commission des normes du travail de décréter de telles dispositions. Cette situation avait d'ailleurs été dénoncées par la Commission consultative sur le travail, dans son rapport final de 1986. Cette constatation l'avait conduite à recommander que la Loi sur les normes du travail soit modifiée afin d'accorder à la Commission le pouvoir d'adopter un tel article réglementaire.

Il est évident que la Commission a ainsi voulu contraindre les employeurs à verser à temps le prélèvement requis par le règlement. Il s'agit certes là d'un objectif légitime, mais le Protecteur du citoyen ne saurait admettre que la Commission persiste à appliquer une mesure qu'elle sait être exorbitante de ses pouvoirs réglementaires.

Dans une lettre qu'il adressait au président de la Commission, le 8 avril 1987, le Protecteur concluait:

> «J'apprécierais savoir pour quelle raison la Commission des normes du travail n'a pu encore obtenir la modification législative pertinente... il m'apparaît urgent que la situation soit régularisée ou que l'on cesse de percevoir sans droit, auprès des employeurs en défaut, des intérêts et une pénalité que le législateur n'a pas prévu».

Dès la semaine suivante, le président répondait en ces termes:

> «La situation que vous décrivez dans votre lettre a été rappelée à maintes occasions au gouvernement (...) et nous avons toujours été avisés que le gouvernement verrait à corriger cette situation lors d'une éventuelle modification à la loi et que cette modification aurait un effet rétroactif.
>
> Pour maintenir l'incitation des employeurs à payer à temps leur dû, la Commission a toujours persisté à réclamer des montants d'intérêts et de pénalités à la connaissance expresse du gouvernement.
>
> Pour donner suite à votre lettre, nous faisons immédiatement un rappel à notre Ministre qui vous informera des actions qui seront entreprises».

Quelques semaines plus tard le Protecteur s'adressait au ministre chargé de l'application de la loi afin de connaître ses commentaires au sujet de cette pratique de la Commission. Il lui disait entre autres:

> «Il m'apparaît inadmissible qu'un organisme gouvernemental exige un paiement de quelque nature que ce soit sans y être validement autorisé. Je n'ai trouvé dans la Loi sur les normes du travail aucune disposition législative habilitant la Commission à réclamer des montants d'intérêts et de pénalités. Que cela se fasse maintenant à la connaissance expresse du gouvernement m'inquiète sérieusement».

Deux mois plus tard, le Ministre lui répondait en ces termes:

> «Au printemps 1986, le président-directeur général de la Commission des normes me

signalait ce problème. J'ai alors demandé à un de mes conseillers de réviser avec M... la Loi sur les normes du travail pour tenter de corriger les lacunes de ladite loi. Sur ce point les travaux sont presque terminés. J'espère être en mesure de déposer ce projet de loi dans les mois qui viennent».

Au mois de décembre 1987, le Protecteur revenait à la charge auprès du Ministre lui demandant cette fois de l'informer de l'échéancier qui pouvait être envisagé concernant la modification législative nécessaire pour régulariser la situation.

En janvier 1988, le Ministre répondait:

«Je conviens avec vous que la Loi sur les normes du travail mérite d'être révisée, particulièrement en matière de perception de pénalité. Cependant, les nombreuses représentations effectuées depuis quelques années sur plusieurs aspects de cette loi m'ont amené à conclure qu'une révision d'ensemble de celle-ci s'impose, plutôt qu'une révision à la pièce, afin de mieux respecter les attentes des milieux intéressés. Des travaux en ce sens ont déjà été entrepris depuis un certain temps et devraient permettre d'ici quelques semaines de déterminer l'ensemble des modifications à apporter. Il me sera alors possible de fixer une échéance pour le dépôt d'un projet de loi à l'Assemblée nationale, échéance que je souhaite, tout comme vous, la plus rapprochée».

Depuis lors, nous n'avons été informé d'aucun projet de loi ni même d'un échéancier des travaux en vue de la présentation d'un projet de loi. Il nous faut dénoncer le peu d'empressement que l'on démontre à régulariser une situation tout à fait inacceptable. Il est urgent que l'on adopte une disposition législative accordant à la Commission un tel pouvoir réglementaire tant pour régulariser le passé que pour le présent et l'avenir. Sinon, que l'on cesse cette pratique que l'on sait illégale.

Voilà encore une situation qui révèle que les citoyens sont pénalisés par les approches globales. En effet, sous prétexte qu'une loi doit être revue dans son entier, les modifications qui s'imposent, et particulièrement celles rendues nécessaires à cause de l'illégalité de certaines pratiques, sont toujours en attente. Les visions globales de l'appareil gouvernemental ne répondent pas nécessairement aux vues des citoyens.

LA COMMISSION DE LA SANTÉ ET DE LA SÉCURITÉ DU TRAVAIL

Le Protecteur du citoyen a reçu 1700 demandes d'interventions concernant la Commission de la santé et de la sécurité du travail entre le 1er avril 1988 et le 31 mars 1989. Toutes proportions gardées, il s'agit là d'une croissance de près de 66 % sur la période précédente. On aurait pu croire qu'une aussi forte croissance entraînerait une baisse de la pertinence de ces demandes. Il n'en est rien. Alors que près du tiers de nos interventions avait révélé une lésion au cours de la période précédente, cette proportion s'est accrue de près de 4 % cette année.

Si le nombre de dossiers augmente, il n'en va pas toujours de même de la collaboration obtenue dans le cadre des enquêtes du Protecteur du citoyen. Notre intervention est parfois vue comme une ingérence, lorsque nous insistons pour faire corriger une erreur, une interprétation, ou encore pour obtenir des explications détaillées sur une décision non motivée.

D'autre part, la collaboration avec les médecins régionaux est dans certains cas très restreinte et on constate que ces derniers participent au processus décisionnel non seulement au niveau médical mais également au niveau juridique. Le premier contrôle est effectué par le médecin régional qui, dans les faits, est le véritable maître d'oeuvre du dossier puisque l'agent d'indemnisation réfère continuellement au médecin «conseil». Ainsi, l'autonomie des agents nous semble de plus en plus restreinte, ces derniers étant dans certains cas mal formés et insuffisamment motivés pour s'opposer aux ingérences du bureau médical. Le Protecteur du citoyen a remarqué qu'un nombre croissant d'agents n'ont aucune connaissance de l'ancienne loi et plusieurs idées confuses à propos de la nouvelle, en raison des changements de politiques et de structures. Cette méconnaissance augmente le nombre d'erreurs dans les dossiers, nous oblige à plus d'échanges et frustre d'autant plus le fonctionnaire et ses supérieurs.

1) LA COMMISSION N'A PAS À DÉCIDER DE LA DURÉE DES SOINS ET DEVRAIT REVOIR SES POLITIQUES DE REMBOURSEMENT DES FRAIS

La Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles établit que la nature et la durée des soins sont du ressort du médecin traitant. Il arrive cependant que la Commission refuse de rembourser le plein montant des frais encourus, notamment pour des traitements de chiropraxie dont elle limite le nombre à 20 par année. Très souvent, ni le travailleur ni le médecin traitant ne sont informés des normes applicables en ce qui a trait à la durée des soins ou à la nécessité pour le médecin du travailleur de justifier toute prolongation. Il nous apparaît qu'en cas de désaccord c'est le recours à l'arbitrage médical qui devrait trancher la question. C'est d'ailleurs ce que le Protecteur du citoyen recommandait dans ses deux derniers rapports annuels. La Commission nous a finalement confirmé qu'une politique visant à corriger cette situation est en préparation actuellement.

Par ailleurs, le remboursement des frais de chiropraxie et d'acupuncture est partiel et ne représente pas le coût réel que doit débourser un accidenté pour ces types de traitements. La Commission devra tenir compte de l'augmentation des coûts des soins dans ces secteurs d'activités au cours des deux dernières années et ajuster ses remboursements en conséquence.

Un autre aspect de cette question nous préoccupe, c'est l écart qui existe entre les coûts réels des expertises que les travailleurs doivent débourser pour défendre leur dossier et les coûts remboursés par la Commission. Encore une fois, un réajustement s'impose.

Le travailleur qui doit produire une expertise médicale pour infirmer les conclusions des experts de la Commission ou de l'employeur et de l'arbitre médical, doit débourser entre 600 $ et 1 000 $ et parfois plus dans certains cas. Il est évident que plusieurs travailleurs n'ont pas les moyens de payer de telles sommes ce qui les défavorise grandement dans l'établissement de leur preuve qui risque alors d'être beaucoup plus succinte que celle de la Commission. Évidemment, lorsque le travailleur a gain de cause la Commission lui rembourse ces frais. Or, le remboursement n'est que de 150 $. Les politiques de la Commission à cet égard devraient être réévaluées pour les rendre conformes à la réalité. Elles devraient également être bien connues des accidentés. Pour mieux évaluer ses chances de succès s'il décide de faire appel, le travailleur doit savoir qu'une bonne expertise l'aidera à établir une preuve plus solide et qu'il sera totalement remboursé s'il a gain de cause. Qui plus est, les organismes responsables de la révision comme la Commission d'appel en matière de lésions professionnelles et le Bureau de révision paritaire devraient pouvoir procéder à l'adjudication des frais.

2) LE RETRAIT PRÉVENTIF DE LA TRAVAILLEUSE ENCEINTE: LA COMMISSION DOIT REVOIR SA PROCÉDURE

Au printemps 1988, la Commission a modifié la procédure de traitement des dossiers de retrait préventif. Les dossiers doivent, dans la majorité des cas, être soumis au bureau médical et par la suite approuvés par le directeur régional. Cette procédure de contrôle introduit des délais additionnels, délais qui risquent de placer la travailleuse soit en danger, soit en état d'insécurité. En effet, si elle choisit de se retirer avant la décision de la Commission, son droit au retrait devient alors très aléatoire. La Commission devra revoir sa procédure.

a) Absence de normes sur les dangers de nature ergonomique

Le Protecteur du citoyen soulignait dans son dernier rapport annuel, qu'il y aurait lieu pour la Commission d'adopter des normes à l'égard des risques ergonomiques encourus par les travailleuses enceintes, pour que redeviennent pertinents les avis rendus par les départements de santé communautaire et pour accorder une valeur probante aux certificats fournis par les médecins traitants.

Le «guide des normes relatif au retrait préventif», adopté en novembre 1987, ne comporte aucune rubrique sur les agresseurs ergonomiques. Les bureaux médicaux des directions régionales ont reçu instruction d'accorder la réaffectation ou le retrait à compter de la 26ième et la 30ième semaine de grossesse, à moins de démonstration d'une situation exceptionnelle.

Le Protecteur du citoyen continue donc de croire à la nécessité d'adopter une politique en matière de risques ergonomiques. La Commission devrait également préciser aux départements de santé communautaire les informations qu'elle juge nécessaires pour pouvoir accorder le retrait à cause des agresseurs ergonomiques. Il devrait en aller de même lorsque le retrait doit être hâtif par rapport aux normes.

b) La force probante du certificat du médecin traitant

Jusqu'à la fin de 1988, la Commission remettait en question la force probante du certificat du médecin traitant. On alléguait notamment la complaisance de certains de ces médecins. En décembre de cette même année cependant, la Commission d'appel en matière de lésions professionnelles rendait une décision qui allait bouleverser l'action future de la CSST relativement au retrait préventif. Puisque cette question «débordait l'intérêt immédiat des parties» en appel, elle rendait une décision déclaratoire en affirmant la force probante du «certificat visant le retrait préventif de la femme enceinte ou qui allaite». Elle a donc redonné toute sa valeur au certificat du médecin traitant et imposé à la Commission le fardeau de la preuve en cas de contestation. L'employeur concerné dans ce dossier a contesté cette décision devant la Cour supérieure. Le dossier est à suivre.

De son côté, le ministre du Travail annonçait au mois de mai 1989 que dorénavant la Commission ne contesterait plus les demandes de retrait préventif des travailleuses enceintes, si l'opinion du médecin traitant concorde avec celle du département de santé communautaire. Voilà un pas dans la bonne direction pour assurer le respect des droits de ces travailleuses.

3) L'ÉVALUATION DES DOMMAGES CORPORELS: UN DÉLAI QUI PERDURE

Le règlement sur le barème des dommages corporels a été adopté avec 25 mois de retard sur l'entrée en vigueur de la Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles. Au moment de la rédaction de ce rapport, plus de 50,000 travailleurs étaient toujours en attente d'une évaluation. Ce nombre va grandissant en raison, notamment, des erreurs résultant de la complexité du barème. Il serait donc d'intérêt pour toutes les parties en cause que la Commission assure une meilleure formation des médecins évaluateurs.

La Commission s'est fixé comme objectif de régler cet arrérage d'ici la fin de l'année 1989. Les équipes en place dans différentes régions essaient dans la mesure du possible d'atteindre ces objectifs.

Toutefois, en plus du délai que l'on constate dans plusieurs cas en ce qui a trait à l'évaluation des séquelles, on doit ajouter les délais importants à rendre les décisions sur l'atteinte permanente à l'intégrité physique et à verser le forfaitaire. De ce côté, la Commission doit mettre en place un système informatique permettant le calcul des forfaitaires. Les tâches administratives préalables au versement de ces montants requièrent des ressources humaines additionnelles qui ont été ajoutées récemment dans une région. Les autres devraient suivre. Le Protecteur du citoyen ne peut que souhaiter que les objectifs poursuivis par la Commission se réalisent selon les prévisions qu'elle a établies. Les travailleurs ne peuvent plus attendre.

4) LE DROIT À LA RÉADAPTATION SOCIALE MALGRÉ L'ABSENCE DE SÉQUELLES PERMANENTES

Il y a deux ans que le Protecteur du citoyen attire l'attention de la Commission sur la nécessité de modifier l'article 145 de la Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles. Il est déplorable en effet que le travailleur dont la lésion est consolidée ne puisse bénéficier des programmes de réadaptation sociale en l'absence d'atteinte permanente à son intégrité physique ou psychique et ce, même si des limitations fonctionnelles l'empêchent de reprendre le travail antérieur.

Un exemple de cette situation: le peintre débosseleur. Celui-ci ne peut plus entrer dans la chambre de peinture à cause d'un problème respiratoire. Cependant, éloigné pour une certaine période des facteurs irritants, il récupérera suffisamment bien pour qu'on ne puisse constater une atteinte permanente à son intégrité physique. Il ne pourra malheureusement jamais reprendre son travail et la Commission ne lui offrira pas les services de réadaptation sociale étant donné qu'il n'y a pas de séquelles permanentes dans son cas. L'article 145 devra donc être modifié pour tenir compte de ces cas.

LE PROCESSUS DE L'ARBITRAGE MÉDICAL SOULÈVE CERTAINS PROBLÈMES

La Commission dispose d'un délai de 30 jours de la date du rapport du médecin traitant pour produire un rapport d'un autre médecin, infirmant une ou plusieurs des conclusions du médecin du travailleur et soumettre le dossier à l'arbitrage médical, le cas échéant. Dans la pratique, la Commission a maintes fois excédé ce délai même si les tribunaux l'on déclaré de rigueur.

Jusqu'à maintenant, cette situation ne cause pas de préjudice au travailleur puisque la Commission a suspendu les réclamations de sommes versées en trop à la suite d'un arbitrage. Toutefois, cette pratique de nature administrative peut être modifiée à tout moment, à la discrétion de la Commission.

Pour l'avenir, la Commission a l'intention, semble-t-il, de s'en tenir, rigoureusement au délai prescrit si l'on se fie aux dernières discussions sur le sujet.

Nous devons donc faire confiance à la Commission pour qu'elle prenne les mesures nécessaires pour respecter les délais prévus par la loi.

DEUX VOIES D'«APPEL»: UN PROCESSUS INUTILEMENT COMPLEXE

La loi donne au travailleur le droit de choisir son médecin et donne priorité à l'opinion médicale de ce dernier. L'article 212 pour sa part énumère les éléments de l'opinion du médecin traitant qui lient la Commission et peuvent être soumis à l'arbitrage.

D'autre part, la relation entre l'accident de travail et la lésion est une question de nature juridique qui est contestable devant le bureau de révision paritaire.

Le travailleur qui désire contester une décision de la Commission se retrouve donc devant deux voies d'«appel» qui viennent compliquer le processus inutilement, d'autant plus que les rôles se chevauchent. D'une part, le bureau de révision paritaire doit tenir compte de questions d'ordre médical alors que les membres de ces bureaux n'ont pas toujours la formation nécessaire pour le faire. Pour ce qui est des arbitres, ils n'ont compétence que sur l'aspect médical. Ils ne disposent pas toujours de l'information complète sur le dossier, qu'il s'agisse de la nature du travail, des antécédents du travailleur au niveau des accidents de travail ou de la relation entre le fait accidentel et le mécanisme de l'accident. Ils ne sont donc pas nécessairement en mesure de donner un avis éclairé.

Le Protecteur du citoyen a engagé des discussions avec la Commission dans le but de trouver une solution pour simplifier les mécanismes de révision et d'appel et par conséquent réduire les délais.

L'IMPARTIALITÉ DE L'ARBITRAGE POURRAIT ÊTRE REMISE EN QUESTION

De plus en plus les travailleurs et leurs divers représentants remettent en question la neutralité des arbitres et la structure elle-même. L'article 218 de la Loi prévoit que c'est le ministre du Travail qui désigne l'arbitre. Les pouvoirs du Ministre sont «délégués» à des coordonnateurs qui doivent désigner à leur tour, pour chaque contestation médicale, le médecin-arbitre qui tranchera le litige entre les parties.

Les associations d'accidentés du travail dénoncent notamment le fait que les personnes nommées aux postes de coordonnateurs détenaient, sous l'ancienne loi, la responsabilité de désigner les experts de la Commission que l'on retrouve aujourd'hui comme arbitres. On dénonce aussi le nombre restreint de médecins agissant comme arbitres.

Certaines situations de conflits portées à l'attention du Protecteur du citoyen nous incitent à croire que ce n'est pas sans raison que les travailleurs dénoncent la procédure d'arbitrage. Une vérification faite en début d'année a révélé que l'expert de la Commission et l'arbitre choisi pour régler la contestation dans un dossier étaient des confrères de la même clinique. Nous avons souligné le problème au coordonnateur de l'arbitrage de la région concernée qui, loin de considérer qu'il s'agissait d'une erreur de parcours, a déclaré que la question relevait plutôt de l'éthique professionnelle. Dans le cas présent, l'arbitre qui a pris connaissance du dossier avant la date fixée pour l'arbitrage aurait normalement dû se récuser, d'autant plus qu'on se trouvait en centre urbain où il est facile de désigner un nouvel arbitre.

Dans un autre dossier où le Protecteur du citoyen est intervenu, l'enquête a révélé que l'expert choisi par l'employeur pour contester l'arbitrage n'était nul autre que le médecin de la Commission dont l'opinion n'avait pas été retenue par l'arbitre.

Le Protecteur du citoyen ne met pas en cause le professionnalisme des médecins ni même leur objectivité, mais il nous semble important, tant pour le citoyen que pour la Commission, de maintenir non seulement l'impartialité du processus d'arbitrage mais également l'apparence de l'impartialité. Les deux cas dont nous venons de parler ne préservent pas à notre avis cette apparence de justice.

LE RECOURS ABUSIF À L'EXPERTISE

Peu utilisé dans la première année suivant l'entrée en vigueur de la nouvelle loi, le recours à l'expertise par la Commission est omniprésent dans les deux dernières années soit pour refuser la relation entre le fait accidentel et la condition du requérant, soit pour contester au niveau médical. L'analyse des dossiers a permis au Protecteur du citoyen de constater que la Commission intervient comme contestant si l'employeur s'abstient de le faire. Est-ce le rôle de la Commission de se substituer continuellement à l'employeur ou encore d'encourager ce dernier à contester si elle n'a pas réussi à démontrer par son expert que la lésion n'était pas consolidée? Le Protecteur du citoyen croit, comme la Commission l'a elle-même souvent déclaré, qu'il doit y avoir une prise en charge par les parties et que chacun doit assumer son rôle et ses obligations.

LES DÉCISIONS DOIVENT ÊTRE MOTIVÉES

La Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles exige notamment qu'une décision de la Commission soit écrite et motivée. Peut-on véritablement parler d'une décision motivée lorsque l'explication se limite aux propos suivants:

- il ne s'agit pas d'un accident de travail au sens de la loi;
- il n'y a pas de relation entre la condition pour laquelle vous êtes traité et l'accident de travail.

Une décision motivée doit fournir les éléments au soutien du refus de la réclamation permettant aux parties concernées de connaître la position de la Commission. Il serait également primordial que l'on retrouve au dossier les preuves sur lesquelles le médecin et l'agent s'appuient pour refuser la réclamation et non pas une simple note laconique du genre: «absence de relation» ou «condition préexistante». Comment le travailleur pourra-t-il préparer sa contestation dans ce cas? Il faudrait également s'assurer systématiquement que les employeurs soient avisés des décisions pour éviter des contestations hors-délai.

MALGRÉ LE RESPECT DES CONDITIONS REQUISES, LA COMMISSION ACCORDE UN RETRAIT PRÉVENTIF À DURÉE CONDITIONNELLE

Dossier # 88-12658

En novembre 1988, la requérante se plaint au Protecteur du citoyen de la lenteur de la Commission de la santé et de la sécurité du travail à décider de son droit au retrait préventif en tant que travailleuse enceinte. Sa demande a été déposée à la CSST au mois de septembre et elle est toujours dans l'attente d'une réponse. La requérante indique par ailleurs que des risques chimiques et ergonomiques ont été identifiés à son poste de travail.

Au mois d'août 1988, la requérante qui est enceinte de sept semaines consulte son médecin car elle souffre de différents malaises. Elle désire par la même occasion entreprendre les démarches nécessaires pour obtenir un retrait préventif.

La requérante est bouchère et doit transporter les pièces de viande pour ensuite les débiter et les emballer. Une modification de son poste de travail est jugée nécessaire par le DSC car on a identifié des risques ergonomiques et chimiques. Ces derniers proviennent de certains gaz toxiques dégagés par l'appareil d'emballage des viandes et d'un produit nettoyant considéré comme contaminant cancérigène. La CSST reçoit alors du médecin traitant le certificat visant le retrait préventif, accompagné de l'avis du DSC. Elle indique alors à la requérante

qu'elle doit produire une demande de réaffectation écrite à son employeur. Celui-ci ne peut se rendre à sa requête car son entreprise compte trop peu d'employés.

Normalement, le retrait préventif aurait dû être accordé puisque toutes les conditions requises avaient été respectées. Mais la CSST procéda à d'autres vérifications, ce qui contribua à augmenter les délais.

De plus, prêtant foi aux propos de l'employeur selon lesquels les difficultés de la requérante relevaient davantage de son état de santé que de ses conditions de travail, la CSST réclama du médecin traitant la confirmation de la capacité de cette dernière à être réaffectée à un autre poste de travail. Dans sa réponse, le médecin détailla les risques ergonomiques et rappela les dangers chimiques. Cependant, il mentionnait aussi qu'il s'agissait d'une grossesse difficile depuis le début et que la requérante était asthmatique.

Se basant sur cette réponse, la CSST conclut donc que la requérante était inapte à tout travail à cause de sa condition personnelle. Le retrait préventif lui fut refusé.

Le Protecteur du citoyen ne pouvait être d'accord puisque la Commission avait fondé son refus uniquement sur la description qu'avait faite le médecin traitant de la condition personnelle de la requérante. Or, les risques chimiques pour lesquels la CSST avait d'ailleurs émis un avis de correction justifiaient à eux seuls la requérante de se retirer.

Le Protecteur du citoyen réclama donc que la CSST reconsidère sa décision, accorde le retrait préventif depuis la date d'arrêt de travail de la requérante et verse les indemnités conséquentes. Par ailleurs, la requérante obtint de son médecin traitant un nouveau rapport indiquant que sa seule condition personnelle ne la rendait pas inapte à une réaffectation.

L'intervention du Protecteur du citoyen et le nouveau rapport médical amenèrent la CSST à reconsidérer sa décision. Elle accorda le retrait mais en associant toutefois sa durée à la modification éventuelle du poste de travail.

LA NÉGLIGENCE RETARDE D'UN AN LE TRAITEMENT D'UN DOSSIER

Dossier # 87-52492

Le requérant est victime d'un accident de tra juin 1983. Au cours des années qui suivent, huit interventions chirurgicales et la Commiss la santé et de la sécurité du travail lui reconnaît un taux d'incapacité partielle permanente de 26 %. Ses médecins traitants lui prescrivent de très fortes doses de médicaments pour diminuer ses douleurs. Malheureusement, il développe une dépendance face à ces médicaments et une intoxication suffisamment grave pour qu'il ait à subir une cure dans un centre de désintoxication en juillet 1987. Le travailleur réclame auprès de la Commission le remboursement de sa cure, considérant qu'il y a un lien direct entre son intoxication aux médicaments et son accident.

Le 31 août 1987, l'agent d'indemnisation refuse la demande en ces termes: «Il n'y a pas de preuve au dossier de relation entre l'accident et la cure de désintoxication suivie.» Le requérant porte plainte auprès du Protecteur du citoyen.

La vérification du dossier permit de constater que l'agent avait référé le dossier au médecin régional qui répondit douter que l'intoxication soit reliée à la médication. Il soupçonnait l'usage d'autres drogues puisque le patient avait reçu une autre prescription après sa cure. Il lui faudrait une explication détaillée du médecin qui l'avait traité en cure pour rectifier le dossier.

L'enquête révéla pourtant que le médecin n'avait pas contacté le responsable de la cure. L'agent, pour sa part, n'avait pas demandé de renseignements supplémentaires. On se contenta de refuser la réclamation à sa face même sans prendre les moyens raisonnables pour obtenir les renseignements nécessaires.

Enfin, l'analyse du dossier et plus spécifiquement du protocole opératoire permit de déceler une erreur chirurgicale ayant entraîné certains problèmes. Le requérant n'avait pas subi d'expertise à ce sujet. Le Protecteur du citoyen demanda à la Commission de s'expliquer.

Le responsable du dossier refusa d'analyser la situation de nouveau au motif que le requérant n'avait jamais obtenu l'approbation de la Commission pour cette cure, qu'il n'avait jamais contesté la décision du mois d'août 1987 et que la loi ne permettait pas de reconsidérer une décision déjà rendue.

Par ailleurs, le médecin régional après une nouvelle analyse en ce qui a trait à l'erreur chirurgicale conclut qu'il y avait lieu de réouvrir le dossier et de demander une expertise, ce qui permit au Protecteur du citoyen de revenir à la charge. L'expertise permettrait notamment au médecin régional et à l'agent de reconsidérer leur décision sur la base de faits nouveaux.

L'expertise permit d'établir qu'il y avait une relation entre l'intoxication, les interventions pour améliorer la condition lombaire du requérant et l'accident initial.

Le centre confirma pour sa part que la cure avait eu lieu uniquement pour enrayer une dépendance aux médicaments.

C'est finalement en septembre 1988 que la Commission avisa le Protecteur du citoyen que la cure de désintoxication était acceptée comme étant en relation avec l'accident. Le requérant serait remboursé. Si le médecin traitant et l'agent de la Commission avaient demandé [au moment de la réclamation (août 1987)] l'information requise, il n'y aurait pas eu toute cette perte de temps et d'énergie. La première réaction du bureau médical fut d'affirmer qu'il y avait absence de relation et que le travailleur était sans doute intoxiqué par l'absorption d'autres drogues: le bénéfice du doute n'a certes pas été accordé au travailleur. Il faut admettre que celui-ci aurait dû fournir un rapport médical avec sa demande. Mais si le Protecteur du citoyen, à l'analyse du dossier, fut en mesure d'établir un lien prima facie entre l'absorption d'énormes quantités de médicaments payés par la Commission (dont les reçus étaient au dossier), les nombreuses interventions médicales et l'accident, il est difficile de comprendre que le médecin régional n'ait pu arriver aux mêmes constatations.

LA RÉGIE DE L'ASSURANCE AUTOMOBILE DU QUÉBEC

En 1988-89, le Protecteur du citoyen a reçu 942 plaintes à l'encontre de la Régie de l'assurance automobile du Québec, soit une augmentation de 18 % par rapport à l'an dernier. La majorité des plaintes (78 %) touche l'indemnisation des victimes d'accidents de la route alors que 22 % concerne les permis de conduire et de l'immatriculation des véhicules automobiles.

INDEMNISATION DES VICTIMES D'ACCIDENTS

DES DÉLAIS ADMINISTRATIFS IMPORTANTS

Les délais demeurent encore une cause de lésion pour les personnes qui se sont plaintes au Protecteur du citoyen en 1988-89. Par exemple, le départ de plusieurs médecins et la venue de nouveaux qui ont dû recevoir une période de formation ont occasionné des problèmes au bureau médical en particulier. De façon générale le bureau accuse d'importants délais. Mais ces derniers se manifestent davantage dans les cas de rechute et lorsque le bureau médical doit émettre un avis à la suite du rapport d'un médecin expert. Un délai de quatre à huit semaines peut paraître normal pour la Régie, mais pour une famille, huit semaines sans indemnité c'est beaucoup plus difficile à supporter. La Régie procède actuellement à une révision complète du système d'évaluation médicale qui devrait entraîner une réduction des délais pour 1990. C'est du moins ce que souhaite le Protecteur du citoyen.

DÉLAI À AVISER LES VICTIMES DE L'ARRÊT DES VERSEMENTS DE RENTE

Il arrive que les versements d'indemnités de remplacement de revenu cessent sans que la victime n'ait été avisée de leur arrêt. La décision confirmant cet arrêt est souvent expédiée quelques mois plus tard avec comme conséquence de retarder davantage le recours aux mécanismes d'appel. En plus, un tel retard peut priver la victime d'autres revenus dont:

a) ceux provenant de l'aide sociale qui n'accorde aucune rétroactivité;

b) ceux provenant de l'assurance-chômage qui n'accorde également aucune rétroactivité;

c) ceux provenant d'un emploi alors que l'employeur exige une preuve écrite d'aptitude au travail;

d) ceux provenant de la Régie à titre d'aide à domicile pour les fins de rémunération d'aide domestique ou pour le remboursement des médicaments, des verres de contact, etc. De tels frais pourraient être remboursés par une assurance personnelle en autant qu'on respecte le délai de 90 jours.

Le Protecteur du citoyen a fait des recommandations à la Régie afin que des procédures soient établies pour éviter de tels délais.

DOCUMENTS MANQUANTS AU DOSSIER

Le traitement d'un dossier est souvent retardé parce qu'il est incomplet. Il arrive que la victime ne soit pas avisée que certains documents nécessaires sont incomplets ou carrément manquants. Le dossier reste alors inactif pendant plusieurs mois, voire même jusqu'à un an dans certains cas.

Lorsque l'accidenté fournit un rapport médical et que celui-ci est tout simplement classé au dossier sans autre forme d'intervention alors que la Régie l'estime incomplet, il est bien évident que l'accidenté ne peut réagir adéquatement. La Régie devrait plutôt aviser immédiatement la victime que l'absence de certains documents ne lui permet pas de traiter son dossier. Des suggestions de correction ont été faites d'abord verbalement, puis par écrit par le Protecteur du citoyen, à ce sujet.

Certaines victimes qui sont sur le point de terminer une période d'indemnisation continue de cinq ans sont particulièrement pénalisées par cette situation. Leurs dossiers doivent être révisés pour déterminer un emploi qui corresponde à leurs capacités résiduelles pour faire en sorte que la Régie les indemnise en conséquence. Elle doit donc prévoir les étapes à franchir avant d'en arriver à une décision qui soit appliquée à la date prévue. Depuis 1988, la Régie a adopté des mesures pour améliorer ce processus d'anticipation qui devrait se bonifier à l'usage.

DES DÉLAIS INACCEPTABLES QUI CAUSAIENT DES PRÉJUDICES À CERTAINES VICTIMES DE LA ROUTE POURRONT ÊTRE ÉVITÉS

Dossier # 88-10593

Notre requérant est un malchanceux de la route. Le 3 mai 1987, il a un accident pour lequel la Régie de l'assurance automobile autorise des indemnités jusqu'au 31 du même mois. Cependant, quelques semaines avant l'accident, il avait cessé de toucher l'indemnité de remplacement du revenu versée par la Régie pour un autre accident d'automobile. Comme il avait contesté cet arrêt de ses prestations, il était donc dans l'attente d'une décision de la Commission des affaires sociales lorsque survint l'accident du 3 mai. Devant cette nouvelle situation, la Régie ordonna la tenue d'un examen médical. En attendant les résultats de cet examen et malgré les rapports médicaux du médecin de la victime qui attestaient son incapacité de retourner au travail, la Régie ne versa aucune indemnité après le 31 mai 1987.

Le requérant dut attendre six mois avant de subir enfin l'examen médical réclamé par la Régie. Trois mois après l'examen, il était encore sans nouvelle de la Régie. À bout de souffle et devant un fardeau familial écrasant, il s'adressa au Protecteur du citoyen.

Jugeant que les délais accumulés dans ce dossier n'étaient pas justifiables, c'est avec célérité que le Protecteur du citoyen est intervenu. En effet, le jour même de la requête, soit le 30 mai 1988, le Protecteur put constater à l'examen du dossier que le médecin traitant jugeait toujours la victime incapable de travailler. D'autre part, les résultats de l'expertise médicale n'avaient pas encore été communiqués à la Régie par le spécialiste.

Ces délais inacceptables avaient certainement porté préjudice à la victime. Pendant les six mois écoulés entre l'accident et l'examen, le requérant aurait dû recevoir une indemnité puisque l'examen demandé avait pour seul but d'établir la durée de l'incapacité. Le Protecteur recommanda le versement de l'indemnité jusqu'au 25 février 1988, date de l'examen. En outre, il demanda à la Régie de faire pression auprès du spécialiste afin d'obtenir les résultats de cet examen.

L'intervention du Protecteur du citoyen a permis au requérant d'obtenir un chèque de 11 973,27 $ dès le 6 juin 1988, couvrant la période du 1er juin 1987 au 25 février 1988. La Régie remboursa également au ministère de la Main-d'oeuvre et de la Sécurité du revenu, les prestations versées à la victime à titre d'aide conditionnelle et qui totalisaient la somme de 2 232 $.

Plusieurs cas semblables ont été soumis au Protecteur du citoyen au cours de l'année. Le fait que la Régie refuse l'autorisation de verser des prestations jusqu'à la date de l'évaluation médicale causait beaucoup de tort à certaines victimes, comme le démontre le cas précédent. De multiples interventions à ce propos ont finalement conduit au règlement de cette question. Une directive de la Régie demande désormais aux agents d'autoriser les indemnités jusqu'à la date de l'examen, dans les cas où une victime reçoit des indemnités au moment de la demande d'expertise et où son médecin traitant la juge toujours comme étant incapable de travailler.

IMPOSSIBILITÉ POUR UN AGENT DE TRAITER UN DOCUMENT MÉDICAL RELATIF À UNE RECHUTE LORSQUE LE DOSSIER EST EN RÉVISION POUR UNE AUTRE RAISON

Dans son rapport de l'an dernier, le Protecteur du citoyen avait déjà dénoncé cette faille dans le processus de traitement d'un dossier qui pouvait occasionner des délais excessifs et des préjudices sérieux.

Même si la Régie a donné des instructions pour tenter de contrôler cette situation, le problème persiste. Depuis l'avènement du nouveau système d'indemnisation, les agents ne gardent plus en filière une copie des principaux documents leur permettant de traiter le dossier même s'il a été acheminé en révision. Donc, lorsqu'un document parvient à la Régie et qu'une recherche informatique indique que le dossier est en révision à Montréal, le document est dirigé à Montréal pour être ajouté au dossier. L'agent ne peut en prendre connaissance et réagir adéquatement.

Le Protecteur du citoyen a de nouveau souligné ce problème à la Régie, en lui demandant d'y trouver une solution.

DES DÉCISIONS NON MOTIVÉES

L'article 52 paragraphe 4 de la Loi sur l'assurance automobile oblige la Régie à motiver les décisions qu'elle rend et qu'elle communique par écrit. Il ne peut donc y avoir d'équivoque. Cependant nous constatons dans la pratique que seules les décisions relatives aux cas de décès et celles relatives au versement d'indemnités modifiées dans le cas où

une victime est jugée capable d'exercer un autre emploi (art. 32) sont motivées. Toutes les autres sont communiquées par écrit, mais ne sont nullement motivées. En plus de ne pas être conforme à la loi, cette façon d'agir peut contribuer dans une certaine mesure à augmenter sensiblement les demandes de révision, la victime ne sachant pas, par exemple, comment il se fait que la relation entre sa condition actuelle et les blessures subies dans l'accident n'est pas acceptée.

La question est d'autant plus importante que selon des informations obtenues récemment, les agents spécialistes qui retournent les appels de victimes ayant contesté par téléphone remarquent qu'après avoir donné toutes les explications aux victimes, près de 40 % d'entre elles choisissent de ne plus contester.

Le Protecteur du citoyen a demandé à la Régie d'expédier aux victimes une décision plus détaillée, par exemple, l'évaluation contenue au dossier sur leur capacité à poser certains gestes. Ces informations permettront à la victime de décider d'une façon éclairée si elle doit ou non contester une décision. La Régie a répondu favorablement.

DEMANDE DE MODIFICATIONS AU PROJET DE LOI 92

Au cours de l'année, le Protecteur du citoyen a procédé à une étude sommaire du projet de loi 92 modifiant la Loi sur l'assurance automobile et déposé à l'Assemblée nationale le 15 novembre 1988. Ce projet de loi comporte plusieurs modifications à la loi actuelle. Le Protecteur du citoyen a demandé des précisions concernant certains articles et il a également soulevé quelques problèmes.

1. L'article 83.65 prévoit que lorsqu'une victime subit un accident de travail en automobile, elle doit s'adresser uniquement à la CSST en vue d'être indemnisée. Or, l'indemnité forfaitaire versée en cas d'atteinte à l'intégrité corporelle sera beaucoup plus élevée pour les victimes d'accident d'automobile que pour les accidents du travail si on se fie au projet de loi. Cette disposition comporte des conséquences discriminatoires et nous apparaît aller à l'encontre de l'article 15 de la Charte canadienne des droits et libertés. La Régie n'a pas tenu compte des commentaires du Protecteur du citoyen, à ce sujet.

2. L'indemnité forfaitaire est actuellement payable de 12 à 15 mois après l'accident. Or, en vertu de l'article 83.28 du nouveau projet de loi, cette indemnité n'était payable que lorsque la décision qui l'accorde était définitive. Cette disposition risquait de causer des injustices aux personnes victimes de plusieurs traumatismes alors que la Régie aurait pu attendre que toutes les lésions soient consolidées avant de rendre une décision.

Cette disposition soulevait un autre problème, la vulnérabilité financière de la victime. Si la somme offerte par la Régie apparaissait insuffisante à la victime qui décidait de contester, la Régie pouvait refuser de verser la somme offerte et attendre la décision finale en appel. La Régie a tenu compte de la position du Protecteur du citoyen et retiré cet article qui constituait un recul important en regard de la législation existante.

3. Nous avons également souligné une autre modification qui nous apparaissait constituer une injustice: certains frais engagés en raison d'un accident sont actuellement remboursés par la Régie, soit les frais:

- pour recevoir des soins médicaux;
- pour le déplacement en vue de recevoir ses soins;
- pour l'achat de prothèses ou d'orthèses;
- pour le nettoyage ou le remplacement des vêtements.

Or, le projet de loi prévoyait une franchise de 100 $ sur ces dépenses. Cela signifiait qu'une famille de quatre personnes victimes d'un accident d'automobile aurait dû défrayer les premiers 400 $ en plus de tous les autres frais non comptabilisables. Cette mesure avait pour effet de rétablir certaines clauses des contrats d'assurances privés que le système actuel avait tenté d'éliminer. Cette disposition a également été retirée de la version finale du texte de loi.

UNE INTERVENTION PERMET À 55 PERSONNES DE RÉCUPÉRER LEUR RENTE DE CONJOINT SURVIVANT

Dossiers # 87-13191
87-13293

À la suite du décès de son époux survenu lors d'un accident d'automobile alors qu'il était également au travail, une femme recevait depuis août 1978 un supplément de rente de la Régie de l'assurance automobile, en tant que conjointe survivante. Elle avait également droit à une rente de la Commission de la santé et de la sécurité au travail, le tout conformément aux lois alors en vigueur. À la fin de juillet 1987, la Régie cessait le versement de la rente de 151,71 $ par 14 jours, invoquant de nouvelles dispositions de la Loi sur les accidents de travail et les maladies professionnelles. La requérante s'adressa au Protecteur du citoyen.

L'enquête a démontré que cette décision avait été prise par la Régie à la suite d'une opinion de son service juridique voulant qu'une personne qui avait opté pour la capitalisation de la rente versée par la CSST, perdait le droit de recevoir une rente de la Régie de l'assurance automobile. C'était précisément le cas de notre requérante et d'une autre personne qui s'était adressée à nous dans l'intervalle.

Une analyse approfondie du dossier nous amena plutôt à conclure que la Régie ne respectait pas les droits acquis des bénéficiaires dans ce dossier et que son interprétation allait à l'encontre de la Charte canadienne des droits et libertés. Après quelques discussions d'ordre juridique, la Régie accepta finalement la position du Protecteur du citoyen et une nouvelle opinion juridique fut approuvée par le Comité de régie des services aux accidentés, le 9 mai 1988. On rétablirait de façon rétroactive la rente de ces deux requérantes.

L'enquête du Protecteur du citoyen lui permit également de constater que 55 dossiers étaient touchés par ce changement de politique. Dans 27 de ces dossiers, la rente avait déjà été suspendue alors que dans les 28 autres, les bénéficiaires avaient été prévenus que leur rente cesserait s'ils optaient pour le versement par la CSST d'un capital représentatif de la valeur de leur rente. Le Protecteur du citoyen demanda que la correction appliquée pour les deux premières requérantes soit étendue à l'ensemble des 55 bénéficiaires concernés. La Régie accepta de régler tous les dossiers représentant des versements globaux d'environ quatre millions de dollars.

MÊME S'IL Y A EU ERREUR DANS LE DIAGNOSTIC, LES SOMMES VERSÉES NE SONT PAS RÉCUPÉRABLES

Dossier # 88-11038

Victime d'un accident de la route le 7 novembre 1985, un homme grièvement blessé subit, dès son admission à l'hôpital, deux interventions chirurgicales. Il s'agit d'une laparotomie ainsi que d'une splénectomie: deux interventions en rapport avec l'ablation de la rate. Quelques jours plus tard, la victime a un accident cérébro-vasculaire qui, selon les médecins, est consécutif à son opération. La Régie de l'assurance automobile juge que l'invalidité de la personne est une conséquence de son accident d'automobile et lui accorde une indemnité de remplacement du revenu.

Dix mois plus tard, la victime fait une rechute et on diagnostique une ischémie (arrêt de la circulation sanguine) cérébrale transitoire. La Régie continue de verser l'indemnité, mais devant la prolongation de la période d'incapacité provoquée par cette rechute, elle demande une nouvelle expertise médicale. Le spécialiste qui fait alors l'examen émet certains doutes sur la relation entre la condition de la victime et l'accident de la route. Il recommande qu'un hématologue soit consulté dans ce dossier.

C'est alors, qu'avant même de connaître l'avis de l'hématologue, la Régie cesse le versement des prestations et réclame un trop-payé de 21 501,97 $. Avisée de cette nouvelle décision, la victime se trouve complètement désemparée par la volte-face de la Régie. C'est alors qu'elle demande l'aide du Protecteur du citoyen.

L'hématologue confirma que l'acceptation des troubles cérébro-vasculaires comme étant une conséquence de l'accident d'automobile du requérant était une erreur. Cependant, la Régie n'aurait pas dû réclamer le remboursement des indemnités déjà versées au requérant. En effet, selon la Loi sur la Régie de l'assurance automobile, les indemnités versées par erreur ne sont pas remboursables à moins qu'il n'y ait eu une fraude. Comme ce n'était pas le cas, les sommes payées par la Régie n'étaient pas récupérables.

Se basant sur l'article 68,1 de la Loi sur la Régie de l'assurance automobile, le Protecteur du citoyen a demandé à l'organisme de respecter cet article de sa propre loi en ne réclamant pas au requérant, les allocations versées en trop. La Régie a donné suite à la recommandation du Protecteur du citoyen. Elle a décidé de remettre la dette du requérant et de ne plus exiger le remboursement des 21 501,97 $.

GRÂCE À L'INTERVENTION DU PROTECTEUR DU CITOYEN, LES FRAIS DE CHIRURGIE PLASTIQUE SONT DE NOUVEAU DÉFRAYÉS PAR LA RÉGIE

Dossier # 87-10059

La requérante se voit refuser par la Régie le remboursement des frais encourus pour une chirurgie plastique. Cette opération était rendue nécessaire à la suite d'un accident d'automobile qui lui avait laissé une cicatrice très gênante. La requérante comprend mal le refus de la Régie et en appelle au Protecteur du citoyen.

En 1985, le législateur a obligé la Régie de l'assurance automobile à verser à la Régie de l'assurance-maladie du Québec, plusieurs millions de dollars pour couvrir les sommes défrayées à la suite d'accidents d'automobile. Persuadée que les frais de chirurgie plastique étaient inclus dans cette cou-

verture, la Régie de l'assurance automobile avait notamment adopté une nouvelle directive, en février 1985, limitant les remboursements de frais de chirurgie plastique aux cas de cicatrices provoquant une interférence fonctionnelle, c'est-à-dire une modification dans le rôle que doit jouer un organe.

Le Protecteur du citoyen était d'avis qu'en vertu de l'article 45 de la Loi sur la Régie de l'assurance automobile, cette dernière devait également assumer les coûts entraînés pour la correction esthétique de blessures ou de cicatrices laissées par un accident. Ainsi, comme elle le faisait jusqu'en 1985, la Régie devait assumer ces frais comme tout autre traitement médical.

L'intervention du Protecteur n'a pas été vaine. Elle a d'abord favorisé le dialogue entre les parties, soit la Régie de l'assurance automobile du Québec et la Régie de l'assurance-maladie du Québec. Après plusieurs démarches effectuées entre janvier 1987 et juin 1988, on a finalement reconnu la justesse de la position du Protecteur. La Régie de l'assurance automobile et la Fédération des médecins spécialistes se sont mis d'accord et ont signé un protocole d'entente le 29 avril 1988. Désormais, la Régie de l'assurance automobile paie les coûts, en autant qu'ils ne soient pas assumés par un régime de sécurité sociale, de toute chirurgie plastique, qu'il y ait interférence fonctionnelle ou pas.

En ce qui concerne la requérante, la Régie lui a remboursé les frais encourus pour une chirurgie plastique effectuée en septembre 1986.

Plusieurs autres cas ont pu être réglés par la même occasion. Ainsi, une jeune fille de dix ans blessée dans un accident d'automobile pourra réclamer des frais de chirurgie plastique estimés à 3 500 $, frais qui lui avaient d'abord été refusés par la Régie. (Dossier # 87-13736)

Enfin, le Protecteur du citoyen a obtenu que dans les cas similaires, c'est-à-dire ceux où on aurait refusé de défrayer les coûts d'une chirurgie plastique pour des blessures ou des cicatrices consécutives à un accident entre 1985 et 1988, la Régie révise sur demande les dossiers des personnes concernées.

UNE ERREUR D'INTERPRÉTATION DE LA LOI

Dossier # 88-10477

En 1981, Monsieur subit un accident d'automobile qui le rend invalide. Conformément à la Loi sur l'assurance automobile, la Régie lui verse une indemnité de remplacement du revenu qu'elle fixe à 657 $ par 14 jours.

Six ans plus tard, alors qu'il est toujours bénéficiaire de la rente versée à la suite de son premier accident, Monsieur décède lors d'un deuxième accident d'automobile. Il laisse deux personnes à charge, son épouse et un enfant, qui ont droit à leur tour à une rente en vertu de la même loi. La Régie leur accorde 147 $ par 14 jours.

Compte tenu des prestations que recevait son mari jusqu'à ce deuxième accident, la somme de 147 $ apparaît nettement insuffisante à Madame. Elle demande donc à la Régie de revoir son dossier. Malheureusement, la décision est maintenue. Convaincue de son droit à une rente plus élevée, Madame fait appel au Protecteur du citoyen.

Dans le cas présent, pour établir les prestations auxquelles Madame avait droit, la Régie devait notamment s'appuyer sur les articles 37 et 24 de la Loi sur l'assurance automobile. En vertu de l'article 37, lorsqu'un accidenté décède en laissant deux personnes à charge, celles-ci ont droit à une rente représentant 65 % de l'indemnité à laquelle la victime aurait eu droit si elle avait survécu et avait été incapable de travailler en raison de l'accident. Dans le cas qui nous occupe, la Régie admettait que si Monsieur avait survécu, il aurait continué de recevoir sa rente pour le premier accident, soit 647 $. De plus, comme il était susceptible d'avoir aggravé sa condition lors du deuxième accident, il aurait reçu en vertu de l'article 24 de la loi une rente additionnelle de 394 $. C'est donc dire qu'il aurait pu bénéficier d'une rente totale de 1 051 $.

Mais alors, comment expliquer que la Régie, après avoir admis ces deux points, en soit arrivée à une toute autre conclusion? Tout simplement parce qu'elle a jugé que le décès de Monsieur mettait automatiquement fin à l'indemnité reçue à la suite du premier accident. Seule l'aggravation de sa condition prévue à l'article 24 de la loi, était prise en considération pour établir la rente à laquelle avaient droit les personnes à charge.

Après une étude de la législation, il est apparu déraisonnable d'omettre l'indemnité de 657 $ dans le calcul de la rente des personnes à charge. En effet, l'article 37 réfère clairement à la rente à laquelle aurait eu droit la victime si elle avait survécu. Il était impossible que la Régie n'en tienne pas compte. Les organismes gouvernementaux ont le devoir d'appliquer la loi telle que le législateur l'a prévue et d'accorder à chaque personne tous les bénéfices qui en découlent. La Régie commettait une erreur dans sa façon d'interpréter la loi, le Protecteur du citoyen lui a demandé de réviser sa décision.

La Régie a accepté notre position. Sa nouvelle interprétation tient maintenant compte de la rente que

recevait Monsieur au moment du deuxième accident et également de celle qu'il aurait reçue en cas d'aggravation. Par conséquent, la rente versée aux personnes à charge dans ce dossier est passée de 147 $ à 490 $ par 14 jours, une fois déduites les prestations de la Régie des rentes du Québec. De plus, une somme de 13 000 $ a été versée à titre rétroactif.

Le Protecteur du citoyen a demandé à la Régie de l'assurance automobile d'effectuer des recherches pour vérifier si d'autres personnes ne se trouvaient pas dans une situation analogue et dans l'affirmative, d'apporter les corrections qui s'imposent. La Régie a pu retrouver un autre cas où la personne à charge recevait une rente inférieure à celle à laquelle elle avait droit en vertu de cette interprétation. Dans ce dossier, la rente de 315 $ par 14 jours est passée à 429 $ et une somme de 6 700 $ a été versée rétroactivement.

IMMATRICULATION ET PERMIS DE CONDUIRE

CONDUIRE POUR GAGNER SA VIE À 70 ANS, C'EST PERMIS MAINTENANT

Dossier # 88-10925

Un citoyen âgé de 70 ans doit conduire un minibus dans le cadre de son travail. Il se présente à un centre de services de la Régie de l'assurance automobile du Québec (RAAQ) à l'été 1988 pour effectuer le renouvellement de son permis de conduire. Il fournit les rapports médicaux demandés par la Régie, établissant sa bonne santé. Malgré tout, on refuse de lui délivrer un permis l'autorisant à conduire un minibus. L'âge de Monsieur est le seul motif invoqué à l'appui de cette décision. Il s'adresse alors au Protecteur du citoyen soulevant le caractère discriminatoire de ce refus.

L'article 74 du Code de la sécurité routière prévoit que pour conduire un véhicule de commerce effectuant un transport de biens pour lequel un permis de la Commission des transports est requis, un véhicule d'urgence, un taxi, un autobus ou un minibus, une personne doit être âgée d'au moins 16 ans et de moins de 70 ans. C'est donc sur la base de cette disposition que la Régie avait refusé à Monsieur l'autorisation de conduire le minibus qu'il utilisait pour son travail. À notre avis, cet article était discriminatoire.

En effet, s'il va de soi qu'on impose une limite minimale d'âge pour l'obtention d'un permis de conduire un véhicule et qu'on exige le contrôle de l'état de santé d'une personne âgée qui réclame un tel permis, il était discriminatoire de priver quelqu'un de ce permis pour le seul motif qu'il a atteint 70 ans. Cette disposition allait à l'encontre de l'article 15 de la Charte canadienne des droits et libertés et constituait une restriction au droit à l'égalité qui ne saurait raisonnablement être justifiée dans notre société. Le Protecteur du citoyen a transmis cette opinion au président de la Régie de l'assurance automobile du Québec ainsi qu'au ministre des Transports en juillet 1988.

Au mois de novembre suivant, le ministre des Transports remédiait au problème porté à son attention en soumettant à l'Assemblée nationale un projet de loi modifiant le Code de la sécurité routière. L'article 74 était abrogé le 23 décembre 1988. Cette mesure permettra dorénavant à la Régie de délivrer à notre requérant et à d'autres personnes qui pourraient se trouver dans la même situation le permis requis pour leur travail si leur état de santé est satisfaisant.

DÉLAIS POUR ÉMETTRE LA CARTE D'ASSURANCE-MALADIE

Une importante proportion des plaintes reçues par le Protecteur du citoyen au sujet de la Régie de l'assurance-maladie en 1988-89, concernaient le délai à émettre la carte d'assurance-maladie. Les enquêtes effectuées à la suite de ces plaintes ont permis de constater à maintes reprises que la Régie prend plusieurs semaines pour traiter les informations qu'elle demande aux bénéficiaires de lui transmettre. Ainsi, lorsqu'une demande s'avère incomplète, elle fait l'objet d'une demande de renseignements supplémentaires environ deux mois après la date de réception. Une fois les nouveaux renseignements transmis, ils ne seront pas traités avant deux ou trois mois par le système informatisé.

Dans certains dossiers soumis à l'attention du Protecteur du citoyen, il a été plus simple d'aider le requérant à transmettre de nouveaux documents que de partir à la recherche de ceux qu'on savait ne pouvoir retracer avant qu'ils aient suivi la filière. Il semblerait qu'un manque de personnel soit à l'origine de ces délais déraisonnables.

PROBLÈMES SOULEVÉS PAR LA SURFACTURATION DES PROFESSIONNELS

On ne saurait faire la revue de l'année sans mentionner les problèmes soulevés par la surfacturation des professionnels. L'article 22 de la Loi sur l'assurance-maladie défend à ces derniers de percevoir toute autre rémunération que celle prévue à l'entente liant leur corporation professionnelle à la Régie. Comme le respect de la Loi sur l'assurance-maladie relève de la Régie, elle peut, après enquête, recommander des poursuites pénales contre le contrevenant.

Le cas des médecins dispensant des services dans le but d'interrompre volontairement une grossesse fut soumis à l'attention du Protecteur du citoyen. C'est ainsi que le président du Collège des médecins, de même que différents groupes de femmes et intervenants sociaux faisaient part de leur inquiétude au Protecteur du citoyen, devant l'annonce faite par la Régie de la tenue d'une vaste enquête auprès des femmes ayant subi une interruption volontaire de leur grossesse. Sans avoir reçu de plaintes de chacune de ces bénéficaires, la Régie aurait voulu vérifier auprès d'elles s'il n'y avait pas eu surfacturation.

Le Protecteur du citoyen a demandé au président de la Régie de lui faire connaître, à titre préventif, les méthodes d'enquête que la Régie entendait utiliser. En raison du caractère hautement confidentiel de la situation, le Protecteur du citoyen voulait s'assurer qu'aucune citoyenne ne soit victime de préjudice. Le président de la Régie a finalement décidé de ne pas entreprendre son enquête, préférant examiner d'autres alternatives pour remédier au problème soulevé par la surfacturation.

LE PROCESSUS DE TRANSSEXUALISME: DES DÉBOURSÉS SONT MAINTENANT AUTORISÉS

Quelques dizaines de personnes ayant entrepris un processus de transformation sexuelle sur recommandation de leur médecin ont demandé l'aide du Protecteur du citoyen. Les personnes qui étaient engagées dans un processus irréversible ne pouvaient poursuivre leur démarche car la Régie refusait de défrayer le coût des opérations chirurgicales nécessaires pour compléter la transformation désirée. Ce refus s'appuyait sur l'article 22t) du règlement d'application de la Loi sur l'assurance-maladie. Celui-ci stipule que ces opérations ne constituent des services assurés que dans la mesure où elles sont réalisées sur recommandation d'un médecin spécialiste en psychiatrie et effectuées dans un centre hospitalier désigné par la ministre de la Santé et des Services sociaux. Or, bien que cette disposition ait été adoptée en juillet 1984, la Ministre n'avait pas encore désigné de centres hospitaliers. La Régie jugeait donc qu'elle ne pouvait autoriser aucun déboursé.

Le Protecteur du citoyen a finalement obtenu la désignation de deux centres hospitaliers devant fournir des soins à des fins de transsexualisme. Les frais encourus par les requérants seront désormais acceptés par la Régie pour les interventions pratiquées à l'Hôtel-Dieu de Montréal et à l'Hôpital général de Montréal (Montréal General Hospital).

DEUX INTERPRÉTATIONS TROP RESTRICTIVES DU RÈGLEMENT SONT MODIFIÉES

Dossier # 87-12521

Le requérant est propriétaire d'une maison mobile située en Floride où il séjourne cinq mois par année.

En septembre 1987, il se plaint au Protecteur du citoyen du refus de la Régie de l'assurance-maladie du Québec de le considérer comme bénéficiaire pour l'année 1987, compte tenu qu'il a été absent du Québec pour une période excédant 183 jours, donc en contravention au règlement.

L'enquête a révélé qu'en 1987, le requérant avait mis fin à son séjour en Floride au mois d'avril, selon son habitude. Toutefois, il avait dû y retourner deux semaines plus tard à la suite d'un appel de la police de l'endroit l'informant que sa demeure avait fait l'objet de vandalisme. Son retour au Québec avait ensuite été retardé car il avait porté secours à une amie en difficulté.

Le requérant invoquait ces circonstances exceptionnelles pour justifier son absence prolongée hors du Québec. Il affirmait également qu'au cours des dix dernières années, il n'avait séjourné en Floride que cinq mois par année, habitant au Québec le reste de l'année. Il n'avait jamais dépassé les 183 jours prévus à l'article 5 du règlement d'application de la Loi sur l'assurance-maladie, lequel se lit comme suit:

> «Une personne qui réside au Québec n'est plus réputée une personne qui réside au Québec lorsqu'une seule des conditions suivantes est remplie: (...)
>
> b) lorsqu'elle maintient une résidence à l'extérieur du Québec à moins de démontrer qu'elle demeure au Québec et y est ordinairement présente pendant au moins 183 jours par année;».

D'ailleurs, les faits allégués par le requérant étaient bien connus de la Régie et nullement contestés. Malgré tout, la position de la Régie était très rigide: le requérant avait perdu son statut de résident pour l'année 1987 parce qu'il avait dépassé d'environ deux semaines la norme des 183 jours. Dès lors, il n'était plus considéré comme admissible au régime d'assurance-maladie.

De l'avis du Protecteur du citoyen, la Régie ne pouvait interpréter la disposition réglementaire sans tenir compte de l'adverbe «ordinairement». Ce mot avait pour effet d'autoriser, pour une année, un dépassement de la norme établie en autant que le bénéficiaire puisse démontrer qu'«ordinairement», c'est-à-dire au cours des dernières années, il avait toujours passé au Québec les 183 jours requis par la loi. Cette exigence avait été respectée par le requérant qui habitait au Québec sept mois par année.

En conséquence, le Protecteur du citoyen recommanda à la Régie de considérer le requérant comme admissible au régime d'assurance-maladie pour l'année 1987.

À la suite de nombreuses discussions, la Régie a finalement accepté l'interprétation du Protecteur du citoyen et reconnu le requérant comme bénéficiaire pour l'année 1987. De plus, la Régie a accepté de revoir le contenu du texte réglementaire mis en cause afin d'en clarifier les termes pour que tous puissent recevoir un traitement équitable.

Dossier # 88-11056

La requérante et son conjoint sont originaires du Québec. Au début des années 1980, ils déménagent en Ontario et de ce fait, deviennent admissibles au régime de l'assurance-maladie de l'Ontario plutôt qu'à celui du Québec. Au début de 1988, Madame revient au Québec, préférant y poursuivre sa vie professionnelle, mais son époux demeure en Ontario. Les deux conjoints n'ont aucunement l'intention de mettre fin à leur vie de couple, il s'agit uniquement d'une séparation factuelle causée par le travail.

À son arrivée à Montréal, Madame demande à la Régie de lui émettre une carte de bénéficiaire. Celle-ci refuse en s'appuyant sur une entente entre provinces à l'effet que la province d'origine (Ontario) continue de couvrir ses résidents et qu'elle inclut dans ce nombre tous les membres d'une famille tant que celle-ci n'a pas entièrement quitté son territoire. Or, Monsieur demeurant toujours à Toronto, Madame serait couverte par son assurance. Il faut cependant savoir qu'en Ontario on doit adhérer au régime en payant une prime qui sera plus élevée pour une couverture familiale qu'individuelle. De son côté, le régime québécois ne prévoit aucune prime, celle-ci étant confondue dans l'impôt versé par chacun. Cette situation avait donc pour effet de faire payer deux fois la requérante pour un même service.

De plus, ni la Loi sur l'assurance-maladie, ni son règlement d'application ne font de distinction faisant appel à la notion de famille. Chaque personne est plutôt considérée comme un bénéficiaire autonome, à l'exception de l'obligation pour un citoyen d'inscrire ses dépendants.

Le Protecteur du citoyen a fait valoir ces arguments et obtenu finalement que la Régie applique son règlement et émette une carte de bénéficiaire à la requérante.

RÉGIE DES RENTES DU QUÉBEC

Le nombre de plaintes (331) reçues à l'encontre de la Régie des rentes du Québec en 1988-89 a connu une augmentation de l'ordre de 115 % par rapport à l'an dernier. Trois secteurs d'activité ont particulièrement retenu l'attention du Protecteur du citoyen cette année. Les commentaires qui suivent ainsi que la relation de certains cas visent à faire mieux comprendre les problèmes rencontrés dans chacun de ces domaines.

LA RENTE D'INVALIDITÉ

Pour être reconnu admissible à une rente d'invalidité, un cotisant âgé de moins de 60 ans doit répondre aux deux exigences de base fixées par la loi:

1. Un dossier médical qui révèle hors de tout doute l'incapacité définitive du requérant à retourner sur le marché du travail pour y détenir tout type d'emploi véritablement rémunérateur.
2. Des cotisations au régime pendant le tiers de toutes les années comprises durant la période cotisable du requérant, dont au moins cinq au cours des 10 dernières années.

Ces dispositions impératives et rigoureuses de la loi ont fait l'objet d'une jurisprudence abondante à la Commission des affaires sociales. Elles représentent néanmoins les plaintes les plus fréquentes adressées au Protecteur du citoyen en matière de rente d'invalidité.

Le refus de la Régie d'accorder une rente à ce chapitre s'avère aux yeux des requérants d'autant plus vulnérable qu'il repose très souvent sur une appréciation du contenu du dossier médical. Pour le conseiller médical de la Régie, il arrive que les éléments du dossier ne permettent pas de conclure à une invalidité définitive au sens de la loi. Pour le requérant, la preuve médicale est d'autant plus difficile à établir que la Régie se base sur les données confidentielles reçues directement du médecin traitant, données qui n'ont pas nécessairement été portées à la connaissance du patient.

Lorsque ce dernier conteste le refus de la Régie, il peut être soumis à une ou plusieurs expertises effectuées par des spécialistes indépendants. Cette façon de procéder permet d'apporter un éclairage professionnel de l'extérieur. Mais il s'agit d'une appréciation qui relève essentiellement de la compétence des médecins et au sujet de laquelle le Protecteur du citoyen n'a eu que très rarement l'occasion d'intervenir sinon pour demander qu'une attention particulière soit portée à l'étude d'un dossier demeuré trop longtemps en attente de traitement. La collaboration des services concernés en ce sens nous est assurée. Il en va de même lorsqu'il s'agit de fixer un rendez-vous pour examen par un médecin spécialiste indépendant.

LES PRESTATIONS DE SURVIVANTS

Les intervenants à ce chapitre sont de nature très diverse et plusieurs ont fait l'objet d'une demande de correction acceptée: le versement rétroactif d'une rente d'orphelin; une remise de créance pour un trop payé de 29 $ à titre de rente d'orphelin alors que l'étudiant avait fait la preuve qu'il avait dû abandonner ses études à cause de maladie; le refus d'acquitter les frais funéraires parce que payés par l'aide sociale; le défaut de transmettre un avis de refus ou de donner suite à une lettre de même que le retard à disposer d'une demande de réexamen.

Dans un autre dossier le Protecteur du citoyen a constaté une erreur de fait déjà corrigée au moment de l'intervention par le versement rétroactif d'un montant de 7 851,87 $. Lors de l'intégration de la rente de conjoint survivant, la Régie avait inscrit par erreur la date de naissance du cotisant décédé plutôt que celle de la bénéficiaire. Elle avait été privée ainsi d'une partie importante du montant de sa rente de conjoint survivant.

Enfin, dans un autre cas, la prestation de décès, la rente de conjoint survivant et d'orphelin avaient été refusées parce que toutes les recherches n'avaient pas été complétées pour retracer les gains de contribution de la cotisante décédée. Cette recherche a été faite et complétée suite à notre intervention de sorte que les versements appropriés ont pu être effectués.

LES ALLOCATIONS FAMILIALES

Le retard à statuer sur le droit des bénéficiaires à recevoir une allocation familiale est le principal motif des plaintes ayant fait l'objet d'une intervention du Protecteur du citoyen dans ce secteur d'activité.

À cet égard il faut se rappeler qu'en matière d'allocation familiale, la Régie est quasi totalement tributaire des données qui lui sont fournies par le

gouvernement fédéral. Cette entente a pour but d'éviter l'instauration d'un double système. Comme cette façon de procéder fait partie inhérente du système de la Régie, le Protecteur du citoyen considère qu'elle doit en assumer la responsabilité, même si son rôle se limite le plus souvent à transmettre l'information appropriée au gouvernement fédéral pour compléter le dossier.

Il en découle inévitablement des délais inacceptables dans le traitement de certains dossiers comme celui de la tutrice qui ignore encore après plusieurs mois d'attente si elle pourra toucher l'allocation familiale de son pupille. Elle soutient avoir produit, en réponse à toutes les demandes, l'information et les documents requis par le gouvernement fédéral. Alors qu'aucune disposition législative dans le régime québécois ne s'oppose au versement de l'allocation provinciale, l'analyse des revenus de l'enfant provenant de la succession constituait le point en litige au niveau fédéral. La Régie a donc pris les dispositions nécessaires pour verser quand même les allocations du Québec sans égard à la position qu'adopterait éventuellement le fédéral. Elle a exigé néanmoins de la requérante une demande dûment signée à cet effet ainsi que la documentation requise.

Dans un autre cas, il s'agissait de la soeur d'un orphelin qui ne parvenait pas non plus, et pour les mêmes motifs, à toucher l'allocation de son frère dont elle avait pris la charge: il résidait avec elle. L'initiative de la Régie, tout comme dans le cas précédent, a permis d'apporter la solution au problème.

Les nouveaux arrivants non-détenteurs d'une carte d'immigrant reçu, d'étudiant ou d'un permis de travail temporaire éprouvent d'énormes difficultés à démêler le système. Une rencontre avec les requérants et l'analyse de toute la documentation dont ils disposaient a permis d'établir, dans un cas, leur admissibilité au paiement de l'allocation provinciale pour leur enfant.

Des changements d'adresse, des changements de responsable dans le cas de garde partagée d'enfants entre ex-conjoints ou toute autre rectification apportée à un dossier peuvent causer des délais dans le traitement des allocations familiales. Une collaboration soutenue entre les instances concernées nous apparaît encore être la meilleure garantie d'un bon fonctionnement de ce système unique. Mais encore faudrait-il que la Régie se montre réceptive et attentive aux demandes des requérants et leur apporte le suivi nécessaire. Dans plusieurs cas, en effet, il nous a semblé qu'une simple précision ou information additionnelle a été de nature à débloquer une demande qui attendait depuis déjà plusieurs mois.

N'AYANT PAS TENU COMPTE DES AMENDEMENTS APPORTÉS À SA PROPRE LOI, LA RÉGIE DES RENTES DOIT REVENIR SUR UNE DE SES DÉCISIONS

Dossier # 88-10111

Une veuve qui touche des prestations de la Régie des rentes du Québec en tant que conjointe survivante ayant un enfant à charge se remarie en 1978. Du coup, elle perd son droit à la rente de conjoint survivant tandis que sa fille, elle, continue de recevoir une rente d'orpheline.

La loi est modifiée et de nouvelles dispositions prévoient que la rente de conjoint survivant interrompue à cause d'un remariage sera versée de nouveau à compter de janvier 1984. Madame fait donc une demande à la Régie et elle obtient la remise en paiement de sa rente.

Mais voilà que la Régie suspend les versements de la rente et réclame à Madame le 7 avril 1988 un trop payé de 10 770,87 $. On lui demande également de rembourser la somme de 2 929 $ correspondant à la rente d'orpheline que touchait sa fille depuis mai 1979. Ne comprenant pas les raisons de ces réclamations, la bénéficiaire demande l'aide du Protecteur du citoyen.

Lors de l'enquête menée par le Protecteur, la Régie s'expliqua en disant qu'elle venait de prendre connaissance du fait que la fille de la bénéficiaire avait été adoptée par son nouveau conjoint en 1979, à la suite de son mariage. L'enfant ne pouvait donc plus être considérée comme orpheline et perdait son droit au versement d'une rente. La Régie réclamait la totalité des prestations qui lui avaient été versées depuis 1979, soit 2 929 $.

Si cette réclamation était justifiée, l'autre, au montant de 10 770,87 $, ne l'était pas. En effet, cette réclamation originait d'une mauvaise interprétation de l'agent de la Régie, qui l'avait amené à conclure que, parce que la fille de Madame avait été adoptée par son nouveau conjoint, elle n'était plus à la charge de sa mère.

Cette décision allait à l'encontre des amendements apportés à la loi et qui validaient les interprétations suivantes: le conjoint survivant continue de toucher sa rente s'il se remarie et cette dernière redevient payable si elle avait été interrompue en raison d'un remariage; l'adoption d'un enfant par le nouveau conjoint ne met pas fin à la rente de conjoint survivant parce que cette procédure ne rompt pas le lien avec le parent survivant.

En conséquence, le Protecteur du citoyen demanda la remise en paiement de la rente de la requérante ainsi que l'annulation de la demande de remboursement de 10 770,87 $.

La Régie a reconnu le bien-fondé de la demande du Protecteur du citoyen, annulé la réclamation et accepté que la requérante ait le droit de recevoir sa pleine rente de conjointe survivante.

POUR RÉPARER UNE ERREUR ADMINISTRATIVE, LA RÉGIE DES RENTES COUPE DE FAÇON DRACONIENNE LA RENTE D'UNE BÉNÉFICIAIRE

Dossier # 88-12330

Une bénéficiaire de la Régie des rentes du Québec recevait, depuis 1985, des prestations calculées sur une mauvaise base. En effet, une erreur dans l'inscription de l'année de sa naissance l'avait vieillie de quatre ans. Étant donné que le montant de la rente est établi en fonction de l'âge de la personne, on calcula qu'à 64 ans, la bénéficiaire pouvait toucher 94 % de sa rente.

L'erreur fut découverte en septembre 1988. La Régie voulut corriger le montant initial des prestations de la bénéficiaire en se basant cette fois-ci sur son âge réel – 60 ans – ce qui lui donnait droit à 70 % de sa rente. Évidemment, ce nouveau calcul à la baisse laissa au dossier de la bénéficiaire un trop-payé de 4 874,21 $ que la Régie réclama.

La bénéficiaire apprit la nouvelle lors d'une visite à domicile d'un représentant de la Régie. Il lui remit simplement une lettre et lui donna le numéro de téléphone d'un agent susceptible de lui fournir des renseignements supplémentaires. La lettre informait la bénéficiaire que sa rente mensuelle passerait de 462,61 $ à 344,50 $. Ce dernier montant serait lui-même réduit de moitié jusqu'au remboursement complet de la dette.

Madame se plaignit au Protecteur du citoyen de la demande de remboursement pour une erreur indépendante de sa volonté et pour la façon «cavalière» dont elle en avait été informée.

L'enquête du Protecteur du citoyen permit d'établir qu'effectivement, l'erreur n'avait pas été commise par la requérante, mais bien plutôt par la Régie. Malheureusement, cette erreur ne donnait aucun droit supplémentaire à la requérante et la Régie avait le pouvoir de réduire le montant de sa rente afin de récupérer le trop-payé.

Quant à la visite que le représentant de la Régie avait rendue à Madame, les intentions étaient louables. Le fonctionnaire devait rencontrer Madame pour bien expliquer la situation de manière à lui éviter le choc de voir sa rente réduite de plus de la moitié sans comprendre pourquoi. Il devait également lui expliquer les politiques de la Régie en matière de récupération. Or, rien de tout cela n'avait été discuté ou expliqué à la requérante. On ne lui avait même pas transmis de relevé ou d'état de compte qui aurait pu permettre une meilleure compréhension de la situation.

Tenant compte de l'importance de la réduction de la rente mensuelle et de la situation dans laquelle cela plaçait la requérante, le Protecteur du citoyen recommanda que cette dernière participe à la détermination des modalités de remboursement afin de trouver une situation qui lui convienne.

Il demanda également que lui soit expédié un relevé des montants versés par rapport aux sommes auxquelles elle avait droit, afin de l'aider à comprendre le bien-fondé de la réclamation.

À la suite de l'intervention du Protecteur du citoyen, la requérante a proposé une modalité de paiement qui lui convenait mieux et la Régie a accepté un versement mensuel de 100 $.

De plus, la Régie a reconnu que son nouveau système de visites à domicile avait besoin d'être raffiné. Elle a décidé de maintenir sa politique de déléguer un représentant auprès des bénéficiaires mais avec le mandat plus explicite de faire comprendre les raisons de la réclamation et les politiques de la Régie à cet égard. Le fonctionnaire devra également transmettre à la Régie toute proposition faite par les bénéficiaires concernant les modalités de remboursement.

II QUELQUES DONNÉES ADMINISTRATIVES

A–LES RESSOURCES BUDGÉTAIRES

1. CRÉDITS DISPONIBLES POUR LES EXERCICES SUIVANTS:

1986-1987: 2 729 700 $
1987-1988: 2 666 100 $ + 95 300 $ = 2 761 400 $
1988-1989: 3 060 300 $ + 198 400 $ = 3 258 700 $[1]

2. ÉTAT COMPARATIF DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES POUR LES EXERCICES FINANCIERS SE TERMINANT LES 31 MARS 1988 ET 1989

	1987-1988	1988-1989	
Sommaire	Budget modifié	**Budget original**	**Budget modifié**
Dépenses de personnel			
01 Employés permanents	1 824 200	**1 935 000**	**1 962 450**
02 Employés occasionnels	179 500	**180 000**	**229 350**
20 Pensions aux ex-protecteurs et adjoints	63 100	**61 300**	**65 500**
Total	2 066 800	**2 176 300**	**2 257 300**
Dépenses de fonctionnement			
03 Transport et communications[2]	91 700	**256 700**	**313 300**
04 Services professionnels et administratifs	76 600	**86 000**	**100 200**
05 Entretien et réparation	8 500	**16 500**	**15 500**
06 Loyer et location	459 800	**449 100**	**484 100**
07 Fournitures et approvisionnement	25 500	**34 700**	**34 100**
08 Matériel et équipement	17 000	**16 000**	**29 200**
11 Autres dépenses	500	**2 000**	**2 000**
Total	679 600	**861 000**	**978 400**
Dépenses de capitalisation			
08 Matériel et équipement	15 000	**20 000**	**20 000**
Prêt et avances		**3 000**	**3 000**
TOTAL	15 000	**23 000**	**23 000**
Grand total	2 761 400	**3 060 300**	**3 258 700**

1. L'augmentation des crédits budgétaires de 198 400 $ s'explique par une demande au fonds de suppléance de 147 500 $, un transfert d'un ministère de 11 700 $, un recours au fonds de suppléance de 35 000 $ par la Société immobilière du Québec pour le loyer et un 4 200 $ pris sur le fonds consolidé pour les pensionnés.
2. En raison d'un changement de politique gouvernementale, le ministère des Communications n'assume plus les frais de la téléphonie. Pour février et mars 1988, il nous a fallu absorber un coût de l'ordre de 17 000 $ et pour 1988-1989, 161 500 $.

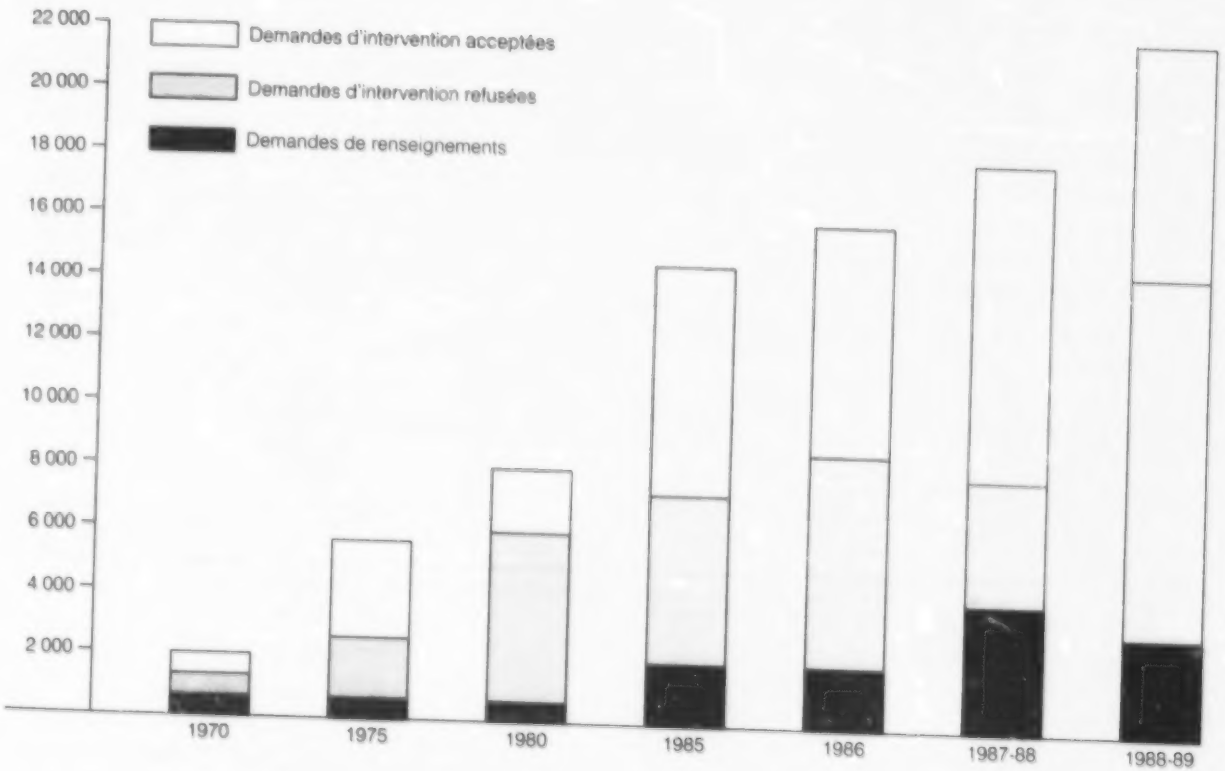
B- LES RESSOURCES HUMAINES

Les ressources humaines	**1987-1988**	**1988-1989**
Hors cadres	2	**2**
Administrateurs	4	**5**
Professionnels	21	**26**
Personnel de soutien	23	**28**
Employés occasionnels – temps plein	7	**22**
Employés occasionnels – temps partiel	2	**1**
Total personnes/année	59	**84**

C–LES STATISTIQUES

Tableau 1
RÉPARTITION DES DEMANDES REÇUES, SELON LEUR NATURE ET LEUR RECEVABILITÉ, EN 1970, 1975, 1980 ET AU COURS DES QUATRE DERNIÈRES ANNÉES[1]

Année	Demandes de renseignements		Interventions refusées		Interventions acceptées		Total
1970	225	7 %	1 492	45 %	1 625	48 %	3 342
1975	751	12 %	2 759	46 %	2 541	42 %	6 051
1980	714	7 %	5 695	59 %	3 308	34 %	9 717
1985	2 343	15 %	7 633	50 %	5 343	35 %	15 319
1986	3 108	19 %	7 594	47 %	5 434	34 %	16 136
1987-88	4 223	23 %	8 545	48 %	5 143	29 %	17 911
1988-89	3 255	15 %	11 790	54 %	6 925	31 %	21 970



1. Pour fins de comparaison, les données de l'année 1987-1988, qui couvraient une période de 15 mois, ont été redressées sur 12 mois.

Tableau 2
LA CLIENTÈLE AU PROTECTEUR DU CITOYEN EN 1987-88 1988-89[1]

		DEMANDES REÇUES 1987-88	1988-89
A- Personnes impliquées			
Hommes		54 %	**54 %**
Femmes		45 %	**45 %**
Personnes morales et groupes		1 %	**1 %**
Total (Nb)		17 911	**21 970**
B- Langues de communication			
Français		96 %	**96 %**
Anglais		4 %	**4 %**
Total (Nb)		17 911	**21 970**
C- Moyens de communication			
Lettre		4 %	**4 %**
Entrevue		2 %	**2 %**
Téléphone		94 %	**94 %**
Total (Nb)		17 911	**21 970**
D- Intermédiaires			
Aucun		91 %	**91 %**
Parent		6 %	**7 %**
Député		–	**–**
Tiers		2 %	**2 %**
Total (Nb)		17 911	**21 970**
E- Provenance régionale Régions administratives	**Population**[2]		
01 Est du Québec	5 %	3,1 %	**3,7 %**
02 Saguenay/Lac-Saint-Jean	4,5 %	3,3 %	**3,5 %**
03 Québec	14,5 %	33,1 %	**31,0 %**
04 Mauricie/Bois-Francs	7 %	6,8 %	**5,7 %**
05 Estrie	4 %	2,0 %	**2,7 %**
06 Montréal	57 %	45,6 %	**47,2 %**
07 Outaouais	4 %	2,0 %	**2,0 %**
08 Abitibi/Témiscamingue	2 %	2,1 %	**1,8 %**
09 Côte-Nord	2 %	1,3 %	**1,5 %**
10 Nouveau Québec/Baie-James	–	0,1 %	**0,1 %**
Extérieur du Québec	–	0,8 %	**0,7 %**
Total (Nb)	6 541 364	17 911	**21 970**

1. Pour fins de comparaison, les données de l'année 1987-88, qui couvraient une période de 15 mois, ont été redressées sur 12 mois.
2. Source: Bureau de la statistique du Québec, population estimée au 1er juin 1987.

Tableau 3
DÉLAI DE TRAITEMENT DES DEMANDES SOUMISES EN 1987-88 ET EN 1988-89[1]

	1987-88	1988-89
A- Renseignements fournis:		
La journée même	94 %	**85 %**
En deçà d'une semaine	99 %	**96 %**
Total (Nb)	4 223	**3 255**
B- Demandes d'intervention refusées		
La journée même	90 %	**89 %**
En deçà d'une semaine	95 %	**93 %**
En deçà d'un mois	98 %	**96 %**
En deçà de deux mois	100 %	**98 %**
En deçà de trois mois	—	**99 %**
Total (Nb)	8 158	**11 159**
C- Demandes d'intervention retirées (Nb)	387	**631**
D- Demandes d'intervention acceptées		
En deçà d'une semaine	15 %	**9 %**
En deçà d'un mois	51 %	**34 %**
En deçà de deux mois	77 %	**61 %**
En deçà de trois mois	88 %	**78 %**
En deçà de six mois	98 %	**95 %**
Total (Nb)	4 459	**5 428**
E- Interventions en cours à la fin de l'année (Nb)	684	**1 497**
Grand total (Nb)	17 911	**21 970**

1. Pour fins de comparaison, les données de l'année 1987-88, qui couvraient une période de 15 mois, ont été redressées sur 12 mois.

Tableau 4
L'ACTION DU PROTECTEUR DU CITOYEN SELON LA NATURE DE LA DEMANDE[1]

	1987-88	1988-89
A- Demandes de renseignements		
Renseignements fournis	95 %	**88 %**
Aucune aide possible	5 %	**12 %**
Total (Nb)	4 223	**3 255**
B- Demandes d'intervention refusées		
Information donnée sur les motifs de refus et sur le recours	99 %	**99 %**
Aucune communication possible	1 %	**1 %**
Total (Nb)	8 158	**11 159**
C- Demandes d'intervention retirées par le citoyen (Nb)	387	**631**
D- Demandes d'intervention acceptées		
Personne non lésée:		
Explication de la situation (loi, règlement)	66 %	**66 %**
Service additionnel rendu	3 %	**4 %**
Aucune communication possible	–	**–**
Correction obtenue pour l'avenir	–	**–**
Personne lésée sans que l'administration en soit responsable:		
Situation corrigée à notre demande	2 %	**2 %**
Personne lésée par l'administration gouvernementale:		
Correction obtenue suite à notre intervention	19 %	**15 %**
Correction obtenue avant ou durant l'intervention	6 %	**6 %**
Correction impossible (explication ou service rendu)	2 %	**3 %**
Correction pour l'avenir seulement	2 %	**2 %**
Correction obtenue sur recommandation formelle	–	**–**
Correction demandée en attente d'une réponse	–	**–**
Correction demandée mais refus de l'administration	–	**–**
Total (Nb)	4 459	**5 428**
E- Interventions en cours à la fin de l'année (Nb)	684	**1 497**
Grand total (Nb)	17 911	**21 970**

1. Pour fins de comparaison, les données de l'année 1987-88, qui couvraient une période de 15 mois, ont été redressées sur 12 mois.

Tableau 5
RÉPARTITION DES DEMANDES DE RENSEIGNEMENTS SELON LE SECTEUR CONCERNÉ[1]

Secteur concerné	1987-88	1988-89
Ministères et organismes du gouvernement du Québec	27 %	31 %
Secteur privé	60 %	47 %
Organismes du Québec non assujettis à la Loi sur le Protecteur du citoyen	2 %	1 %
Autres gouvernements au Canada	2 %	3 %
Réseaux scolaire, hospitalier et municipal	1 %	1 %
Autres	8 %	16 %
Total (Nb)	4 223	3 255

1. Pour fins de comparaison, les données de l'année 1987-88, qui couvraient une période de 15 mois, ont été redressées sur 12 mois.

Tableau 6
MOTIFS DE REFUS DES DEMANDES D'INTERVENTION EN 1987-88 ET EN 1988-89[1]

Motifs de refus	1987-88	1988-89
A- Hors compétence:	(83 %)	**(82 %)**
Matière d'ordre privée	49 %	**48 %**
Organismes gouvernementaux non assujettis à la Loi sur le Protecteur du citoyen	4 %	**5 %**
Réseau municipal	7 %	**6 %**
Réseau hospitalier	4 %	**4 %**
Réseau scolaire	2 %	**1 %**
Organismes fédéraux et des autres provinces	7 %	**7 %**
Titulaire dans l'exercice d'une fonction politique ou judiciaire	5 %	**5 %**
Recours adéquats	4 %	**3 %**
Autres	1 %	**1 %**
B- Interventions jugées non nécessaires:	(17 %)	**(18 %)**
Demande prématurée	6 %	**6 %**
Demande retirée	5 %	**6 %**
Demande frivole ou intérêt insuffisant	1 %	**1 %**
Autres	5 %	**5**
Total (Nb)	8 545	**11 790**

1. Pour fins de comparaison, les données de l'année 1987-88, qui couvraient une période de 15 mois, ont été redressées sur 12 mois.

Tableau 7
PRINCIPALES CAUSES DE LÉSIONS IDENTIFIÉES LORS DES INTERVENTIONS DU PROTECTEUR DU CITOYEN[1]

Causes de lésions	1987-88	1988-89
Délai déraisonnable	40 %	**38 %**
Erreur de fait et de droit	14 %	**15 %**
Simple négligence ou maladresse	16 %	**15 %**
Acte non conforme à la loi et aux règlements	6 %	**4 %**
Problème de système	9 %	**12 %**
Acte non conforme aux directives ou aux processus établis	4 %	**4 %**
Acte injuste, ou déraisonnable, ou discriminatoire	6 %	**5 %**
Abus de pouvoir	2 %	**2 %**
Acte conforme au texte, mais le Protecteur du citoyen croit que la personne a été lésée et qu'il est nécessaire d'intervenir en équité	1 %	**1 %**
Autres	2 %	**4 %**

1. Pour fins de comparaison, les données de l'année 1987-88, qui couvraient une période de 15 mois, ont été redressées sur 12 mois.

Tableau 8
MINISTÈRES ET ORGANISMES MIS EN CAUSE LORS DES INTERVENTIONS DU PROTECTEUR DU CITOYEN EN 1988-89

Ministères ou organismes	Demandes sans lésion	Demandes avec lésion	Demandes à l'étude	Total
Ministères				
Affaires culturelles	1	–	2	3
Affaires municipales	1	–	8	9
Agriculture, Pêcheries et Alimentation	15	3	9	27
Assemblée nationale	1	–	–	1
Communautés culturelles et Immigration	4	–	3	7
Communications	1	–	–	1
Éducation	12	9	9	30
Énergie et Ressources	19	2	7	28
Enseignement supérieur et de la Science	176	71	77	324
Environnement	12	5	7	24
Industrie et Commerce	4	–	1	5
Justice	107	50	22	179
Loisir, Chasse et Pêche	16	2	1	19
Main-d'oeuvre et Sécurité du revenu	897	215	257	1 369
Relations internationales	–	–	2	2
Revenu	258	102	78	438
Santé et Services sociaux	4	4	35	43
Sécurité publique	378	79	190	647
Tourisme	1	–	–	1
Transports	42	17	18	77
Travail	9	2	5	16
Tribunal du travail	–	1	–	1
Bureaux				
Coroner	5	5	–	10
Protection civile	11	5	5	21
Révision de l'évaluation foncière	–	2	–	2
Commissions				
Accès à l'information	3	–	–	3
Administrative des régimes de retraite et d'assurances	42	10	8	60
Affaires sociales	67	60	4	131
Appel en matière de lésions professionnelles	4	21	7	32
Appel sur la langue d'enseignement	1	–	–	1
Courses de chevaux	1	–	6	7
Fonction publique	8	1	–	9
Municipale du Québec	–	1	–	1
Normes du travail	17	4	–	21
Police	3	2	1	6
Protection du territoire agricole	32	1	1	34
Québécoise des libérations conditionnelles	2	–	4	6
Santé et sécurité du travail	776	444	480	1 700

Tableau 8 (suite)

Ministères ou organismes	Demandes sans lésion	Demandes avec lésion	Demandes à l'étude	Total
Protection de la langue française	1	–	–	1
Transports	2	–	–	2
Valeurs mobilières	1	–	7	8
Comité				
Protection de la jeunesse	2	1	2	5
Institutions				
Curatelle publique	51	20	20	91
Inspecteur général des institutions financières	5	6	3	14
Offices				
Crédit agricole	7	–	4	11
Langue française	2	–	–	2
Personnes handicapées	9	2	15	26
Planification et développement du Québec	1	–	–	1
Professions du Québec	-	–	1	1
Protection du consommateur	8	1	2	11
Service de garde à l'enfance	2	2	4	8
Régies				
Assurances agricoles	1	–	2	3
Assurance automobile	638	212	92	942
Assurance-maladie	42	24	10	76
Entreprises de construction	2	1	3	6
Logement	28	22	5	55
Loteries et courses	–	–	2	2
Marchés agricoles	2	–	–	2
Permis d'alcool	2	–	1	3
Rentes du Québec	213	59	59	331
Sécurité dans les sports	1	–	–	1
Services publics	2	–	–	2
Société				
Habitation du Québec	6	2	17	25
Total	**3 958**	**1 470**	**1 497**	**6 925**

Tableau 9
RÉSULTAT DES INTERVENTIONS DU PROTECTEUR DU CITOYEN EN 1988-89 POUR LES CAS DE LÉSIONS

Ministères ou organismes	Résultat				
	Correction impossible	Correction obtenue		Autres	Total
		durant l'intervention	suite à l'intervention		
Ministères					
Agriculture, Pêcherie et Alimentation	–	2	1	–	3
Éducation	3	2	4	–	9
Énergie et Ressources	–	2	–	–	2
Enseignement supérieur et Science	2	9	60	–	71
Environnement	1	1	3	–	5
Justice	3	11	36	–	50
Loisir, Chasse et Pêche	–	1	1	–	2
Main-d'oeuvre et Sécurité du revenu	10	49	156	–	215
Revenu	5	48	49	–	102
Santé et Services sociaux	–	1	3	–	4
Sécurité publique	34	10	26	9	79
Transports	1	1	15	–	17
Travail	–	1	1	–	2
Tribunal du travail	–	–	1	–	1
Bureaux					
Coroner	–	3	2	–	5
Protection civile du Québec	–	–	2	–	2
Révision de l'évaluation foncière	–	–	5	–	5
Commissions					
Administrative des régimes de retraite et d'assurances	2	2	6	–	10
Affaires sociales	41	9	10	–	60
Appel en matière de lésions professionnelles	14	1	2	4	21
Fonction publique	–	–	1	–	1
Municipale du Québec	–	1	–	–	1
Normes du travail	3	1	–	–	4
Police	1	1	–	–	2
Protection du territoire agricole	–	–	1	–	1
Santé et sécurité du travail	132	81	227	4	444
Comité					
Protection de la jeunesse	–	–	1	–	1
Institutions					
Curatelle publique	6	5	8	1	20
Inspecteur général des institutions financières	5	–	1	–	6

Tableau 9 (suite)

Ministères ou organismes	Résultat				
	Correction impossible	Correction obtenue		Autres	Total
		durant l'intervention	suite à l'intervention		
Offices					
Personnes handicapées	2	–	–	–	2
Protection du consommateur	–	1	–	–	1
Services de garde à l'enfance	1	1	–	–	2
Régies					
Assurance automobile	8	42	162	–	212
Assurance-maladie	–	8	16	–	24
Entreprises de construction	–	–	1	–	1
Logement	10	5	7	–	22
Rentes du Québec	6	15	38	–	59
Société					
Habitation du Québec	1	1	–	–	2
Total	**291**	**315**	**846**	**18**	**1 470**